

## Ruimteheffing in natura

**Auteur(s):**

Vereijken, P.H.

*De auteur is senior onderzoeker multifunctioneel landgebruik bij Plant research international, onderdeel van Wageningen UR.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4347, pagina 132, 15 februari 2002

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

platteland

*Op korte termijn zal veel onrendabele landbouwgrond prijs worden gegeven aan de markt. Leidt dit tot de gevreesde ordeloze bebouwing en versnippering van het platteland of zijn er uitwegen?*

**De meeste boeren zijn ouder dan 55 jaar en hebben geen opvolger<sup>1</sup>. De komende jaren zullen ze massaal stoppen. Naarmate de eu het steunbeleid afbouwt, zullen ook veel jongere boeren stoppen. Zo komt tweederde van het platteland in de aanbidding en wordt het ruimtelijk beleid door de markt achterhaald.**

### Restricties falen

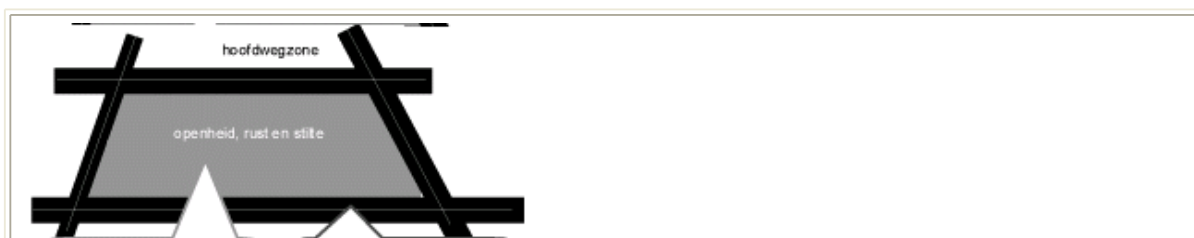
De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wil het platteland behoeden voor verstedelijking<sup>2</sup>. Daartoe wil de nota steden en dorpen binnen rode contouren houden. De collectief waardevolle delen van het platteland wil ze beschermen binnen groene contouren (natuurgebieden) en enkele nationale en provinciale landschappen met historische en recreatieve waarde, zoals het Groene Hart. Het grootste deel van het platteland noemt de nota 'balansgebieden', in de hoop dat de hier aanwezige melkveehouderij en akkerbouw tegenwicht bieden aan verstedelijking.

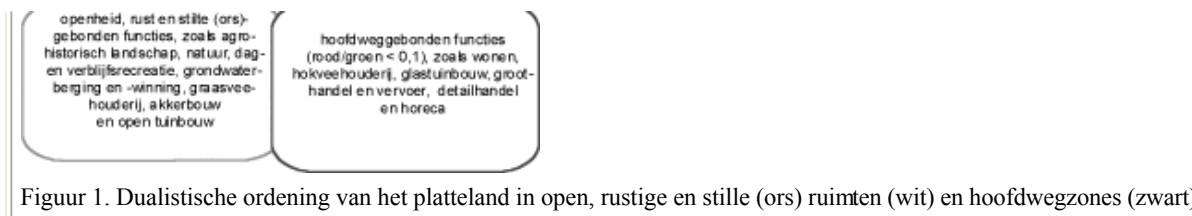
Deze hoop zal ijdel blijken. Binnen de enge rode contouren zal de vraag naar ruimte voor wonen en werken oplopen, en daarmee de prijs voor onroerend goed en bouwgrond. Dit drijft de ruimtezoekende marktpartijen naar het platteland, waar ze vergrijzende of verlieslijdende boeren prijzen bieden voor hun erven en landerijen, waartegen die geen nee kunnen zeggen. Zo zullen beleggingsmaatschappijen, projectontwikkelaars, bedrijven en vermogende particulieren niet alleen de balansgebieden maar ook groene contourgebieden en nationale landschappen geleidelijk overnemen en uiteindelijk bebouwen. Het contourenbeleid zal dus de verstedelijking eerder bevorderen dan afremmen. Dit zal nadelig uitpakken voor de collectieve plattelandsfuncties: landschap, natuur, recreatie, waterberging en -winning.

### Dualistische ordening

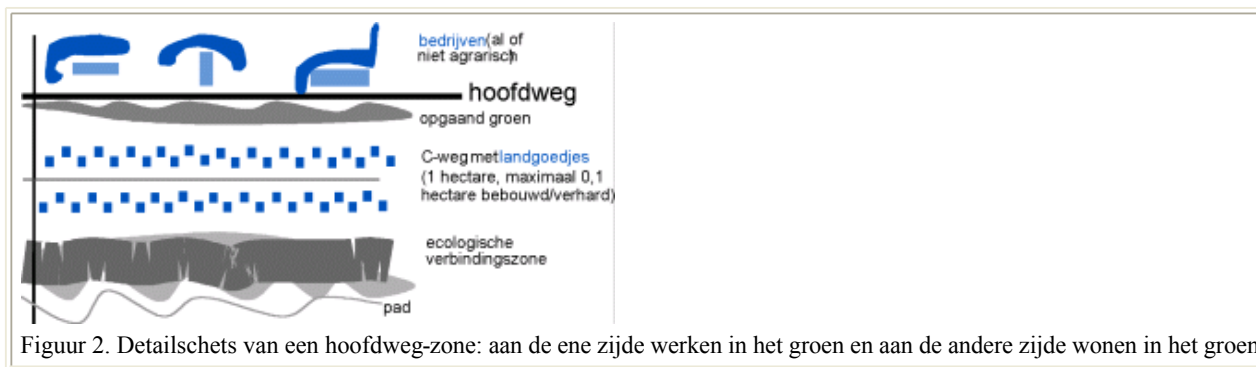
In plaats van ze volledig te weren, kan de overheid bouwgegadigden beter beperkt toelaten tot het platteland, op voorwaarde dat ze negatieve gevolgen voor de collectieve functies compenseren. Dit staat bekend als 'rood voor groen': bouwvergunningen in ruil voor groenvoorzieningen. Maar de overheid vreest dat dit leidt tot versnippering en verrommeling van het platteland. Deze vrees is terecht, tenzij 'rood voor groen' leidt tot beheersing van de spontane, dualistische ordening van het platteland. Deze wordt veroorzaakt door een steeds dichter en drukker wegennet en de zich hierlangs vestigende bedrijven en particulieren, die het platteland in twee sferen verdelen: open, rustige en stille ruimten (de zogeheten ors-ruimten) en overgangszones rond de hoofdwegen (zie het kader).

De overheid moet in haar eigenwijsheid deze spontane, dualistische ordening niet negeren maar juist benutten en versterken. De ors-ruimten worden dan bestemd voor de functies die hieraan bijdragen en ook gebonden zijn. Dit zijn de groene plattelandsfuncties, namelijk de genoemde collectieve functies al of niet in combinatie met melkveehouderij of akkerbouw. De hoofdwegzones worden dan bestemd voor de rode plattelandsfuncties, die in een ors-omgeving met optimale verbindingen willen verkeren (zie [figuur 1](#)). Deze rode functies omvatten diverse vormen van wonen en al of niet agrarisch werken in het groen. Als ze de hoofdwegzones dicht zouden bebouwen en intensief zouden gebruiken, zouden ze de openheid, rust en stilte in de zones zelf en in de belendende ors-ruimten aantasten. Om dat te voorkomen, zouden de rode functies niet meer dan tien procent van de hoofdweg-zones moeten innemen. Dit houdt visueel het midden tussen ors-ruimten (met gemiddeld één procent bebouwing dan wel verharding) en de bebouwde kom (waar praktisch alle grond bebouwd is). Bovendien zouden de rode functies in de hoofdwegzones zich met veel opgaand groen moeten omgeven, om de aantasting van ors-ruimten verder te beperken (zie [figuur 2](#) op bladzijde 134).





Figuur 1. Dualistische ordening van het platteland in open, rustige en stille (ors) ruimten (wit) en hoofdwegzones (zwart)



Figuur 2. Detailschets van een hoofdweg-zone: aan de ene zijde werken in het groen en aan de andere zijde wonen in het groen

### Goud uit groene grond?

Agrarische grond wordt minstens dertig maal zoveel waard als de overheid de bestemming wijzigt in bouwgrond. Dit wijst op een enorme schaarste aan bouwgrond. Deze is door de overheid onbedoeld gecreëerd toen ze in de vorige eeuw het meeste platteland exclusief heeft bestemd voor de voedselproductie, toen nog de collectief meest belangrijke functie. Inmiddels is bescherming van de nationale voedselproductie achterhaald door het Europese gemeenschappelijk landbouw- en voedselbeleid. Maar de overheid is restrictief gebleven ten aanzien van bebouwing van het platteland, om van de schaarse voorraden openheid, rust en stilte zoveel mogelijk te handhaven. De gigantische meerwaarde die agrarische grond inmiddels krijgt bij wijziging van bestemming, mag de overheid niet zomaar weggeven aan de toevallige eigenaar. De bestemmingswijziging gaat voor de omgeving immers gepaard met verlies aan openheid, rust en stilte. Een mogelijkheid is dat de lokale overheid deze meerwaarde na verrekening van kosten afroemt en via belastingverlaging doorgeeft aan de lokale gemeenschap, ter compensatie van haar verlies aan open ruimte door de bestemmingsverandering<sup>3</sup>. Maar de bevoordeelden mogen niet volstaan met afstaan van de meerwaarde aan de gemeenschap. Geld is geen passende compensatie voor het verlies aan openheid, rust en stilte. Het kent immers alternatieve toepassingen. Bovendien is wegens het vervallen van optiewaarde een monetaire uitkering waarschijnlijk in de meeste gevallen te laag.

Beter lijkt het dat de bevoordeelden de meerwaarde van de bestemmingswijziging teruggeven aan de gemeenschap in de vorm van compenserende open ruimte in de nabije omgeving. Gemeenten zouden dus slechts bouwvergunningen moeten verlenen in ruil voor voldoende tegenwaarde in open ruimte dan wel agrarische grond. Dit vereist evenwel ontkoppeling van bouwrechten en grondeigendom om ongewenste voordelen van bestemmingsveranderingen tegen te gaan<sup>4</sup>. Hoeveel de tegenwaarde van bouwvergunningen in termen van hoeveelheden ors-grond moet zijn, kan de gemeente marktconform vaststellen via een openbare inschrijving op bouwvergunningen binnen een bepaald plan.

#### Voorstel

Met de 'rood voor groen'-ruimteheffing die aldus ontstaat, kan de overheid de dualistische ordening van het platteland als volgt versterken:

1. bestem van provincie- en gemeentewege bepaalde hoofdwegzones voor ontwikkeling van passende rode functies en plan daarvoor bouwkvavels van minstens een hectare (minimale versnippering);
2. sta per bouwkvavel hoogstens tien procent bebouwing of verharding toe;
3. bestem de rest van de bouwkvavel voor een duurzame inrichting ten behoeve van de gemeentelijk en regionaal belangrijke collectieve functies (bijvoorbeeld via erfdiensbaarheden voor landschapsbehoud en ecologische en recreatieve verbindingen);
4. geef de eigenaar van een kvavel alleen een bouwvergunning (voor maximaal tien procent van de kvaveloppervlakte) bij inlevering van minstens drie hectare grond in een nabije ors-ruimte of elders in de gemeente of regio. Uitgaande van een factor dertig meerwaarde voor bebouwing of verharding, wordt zo recht gedaan aan marktcondities;
5. laat de inleverende of een derde partij de ingeleverde grond gebruiken voor ecologische landbouw in ruil voor 'groene' diensten ten bate van de collectieve functies, eventueel totdat een integraal plan voor de collectieve functies in betreffende ors-ruimte is gemaakt en een beter passende bestemming dan wel beheerder is gevonden (natuurorganisatie, waterschap, recreatieschap, gemeente of provincie zelf).

#### Kanttekeningen

Waarom deze compenserende ruimteheffing in natura en niet in geld? De gemeente of een hogere overheid kan voor de ingeleverde meerwaarde toch zelf compenserende ruimte aankopen? Om twee redenen is dit niet verstandig. Ten eerste is de meerwaarde van grond door bestemmingswijziging zeer aan plaats en tijd gebonden en daardoor moeilijk vast te stellen. Bovendien werken gemeenten bij aankoop van gronden inefficiënt en verstorend op de grond- en bouwmarkt<sup>5</sup>.

Daarentegen beperkt de overheid zich tot haar kerntaak van toezicht op de ruimtelijke ordening en handhaving van de ruimtelijke kwaliteit, als zij van de bouwgegadigden compensatie in natura eist. Per openbare inschrijving kan de overheid dan door de bouwgegadigden zelf laten bepalen, in hoeverre zij de geschatte meerwaarde kunnen en willen inleveren. Wat zijn daarbij de kansen? In de meeste gemeenten lijkt het inleveren van drie of meer hectare weinig renderende agrarische grond in ruil voor een bouwkaavel op eigen grond, met vergunning voor tien procent bebouwing of verharding, financieel voordelig voor melkveehouders en akkerbouwers. Zo'n bouwkaavel is doorgaans meer waard dan drie hectare agrarische grond. Ook voor projectontwikkelaars en vermogende burgers lijkt de ruimteheffing voordelig, al moeten ze naast minstens drie hectare aan inruilgrond nog de hectare bouwgrond verwerven waarop de bouwvergunning betrekking heeft.

## Perspectieven

Deze ruimteheffing zal bouwgegadigden (de rode functies) ertoe aanzetten om economisch zwakke of vergrijzende boeren uit te kopen. In ruil voor een bouwvergunning in de hoofdwegzones leveren ze vervolgens de meeste grond weer in bij de gemeente, die deze grond ten behoeve van relevante collectieve functies beheert of laat beheren (zie punt 5 van voorstel). Zo kan nieuwbouw van de rode functies in de hoofdwegzones de ors-ruimten veiligstellen voor de groene functies. Bij ongewijzigd restrictief beleid lijkt versnippering en verrommeling van de ors-ruimten onontkoombaar. Want de bouwgegadigden zullen de stille uitverkoop van de grondgebonden landbouw zeker benutten om grote grondposities op te bouwen en uiteindelijk niet aarzelen om politieke meerderheden te zoeken voor het recht om hun stukken grond naar eigen inzicht, dus regionaal of nationaal gezien niet of weinig geordend, te bebouwen en gebruiken.

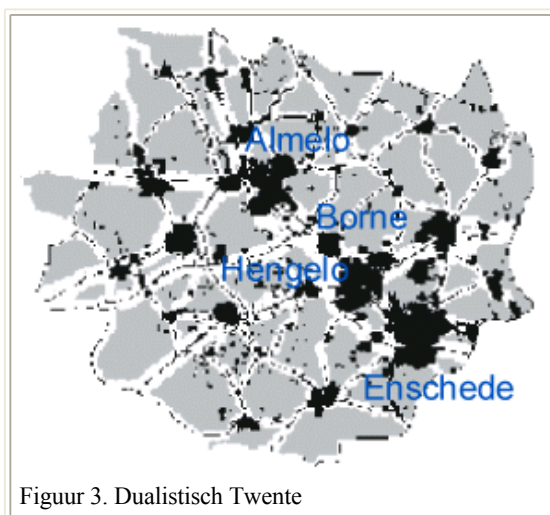
Nationaal komt de verhouding tussen ors-ruimten en hoofdwegzones in het bovenstaande voorstel overeen met 3:1. Met deze compenserende ruimteheffing in natura kan de overheid van de twee miljoen hectare agrarische grond in Nederland minstens anderhalf miljoen hectare aan ors-ruimten verwerven voor de groene, collectieve functies. In ruil daarvoor mogen de marktpartijen een half miljoen hectare grond voor tien procent bebouwen. Dit dempt de stijging van de huizenprijzen en stimuleert de economie van stad en land. Provincies en gemeenten kunnen samen bestemmen in welke hoofdwegzones welke soort en welke hoeveelheid rode functies mogen worden ontwikkeld. Daarbij kan de markt gestimuleerd of afgeremd worden door bij de openbare inschrijving de heffing op de open ruimte te verlagen of te verhogen. Door aanwijzing van hoofdwegzones wordt agrarische grond aan de intensieve landbouw onttrokken, waarop het gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen stopt. Dit versnelt de ecologische sanering van de landbouw ten gunste van de collectieve plattelandsfuncties.

---

## Dualistisch Twente

Als voorbeeld is Twente dualistisch in kaart gebracht. De hoofdwegzones variëren in breedte naar gelang de inbreuk op de drie basiskwaliteiten openheid, rust en stilte: 1 km links en rechts langs snelwegen en spoorwegen, 0,5 km langs N-wegen. Twente is tamelijk verstedelijkt en dooraderd; open, rustie en stille gebieden en hoofdwegzones verhouden zich hier als 3:2. De gemiddelde verhouding op het Nederlands platteland wordt geschat op 3:1.

Zie [figuur 3](#).



Figuur 3. Dualistisch Twente

---

## Beleid

In vervolg op de Vijfde Nota is het ruimtelijk beleid voor het platteland nader uitgewerkt in het Structuurschema groene ruimte-26. Hierbij zijn de ambities met betrekking tot de groene contouren en de nationale en provinciale landschappen verhoogd, wellicht om de zwaar bekritiseerde term 'balansgebieden' achterwege te kunnen laten. Maar men blijft ervan uitgaan dat de landbouw het merendeel van het platteland in stand kan houden. Deze onderbouwing lijkt niet duurzaam, omdat ze weinig kan afdoen aan de teruglopende inkomsten in de melkveehouderij en de akkerbouw door de liberalisering van het Europese landbouwbeleid.

Hopelijk wordt dit structuurschema voorlopig nog niet door de Tweede Kamer aangenomen. Het Europese beleid is volop in beweging. Per maand wordt het duidelijker, dat het Nederlandse platteland te goed en te duur is voor melkveehouderij en akkerbouw als hoofdfunctie. Een transformatie tot multifunctionele groene ruimte is onontkoombaar. Kabinet en volksvertegenwoordigers hebben nu nog de kans om deze transformatie geordend te laten verlopen. Dan dienen ze het grootschalige en averechts werkende contouren- en

landschappenbeleid te vervangen door een fijnmazige, verdere dualistische ordening van het platteland en ervoor te zorgen dat deze marktconform wordt gerealiseerd via een 'rood voor groen'-ruimteheffing.

[1](#), [2](#), [3](#), [4](#), [5](#), [6](#)

---

1 P.H. Vereijken en W.J. de Boer, [Multiboeren versus verstedelijking](#), *ESB*, 15 december 2000, blz. 1032-1034.

2 Ministerie van VROM, Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020, <http://www.minvrom.nl/>.

3 R. Aalbers, L. Bettendorf en H.R.J. Vollebergh, [Op grond van welvaart](#), *ESB Dossier*, 9 december 1999, blz. D12-D15.

4 M. Canoy en C. van Ewijk, [De grondwolf bijt niet](#), *ESB Dossier*, 9 december 1999, blz. D24-D27.

5 G.A. Marlet, E.J. Bomhoff en L. van der Geest, [Grip op grond](#), *ESB Dossier*, 9 december 1999, blz. D18-D21.

6 Ministerie van LNV, Structuurschema groene ruimte-2. Samen werken aan groen Nederland, 2002, <http://www.minlnv.nl/>.