



Zoektocht naar een efficiënte allocatie van grond

Auteur(s):

Bemer, R.

*Ministerie van Economische Zaken, directeur-generaal van Economische Structuur***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4233, pagina D2, 9 december 1999

Rubriek:

Dossier De grondmarkt

Trefwoord(en):

Het onderwerp grondmarkt staat weer volop in de belangstelling. Diverse onderzoeksrapporten zijn verschenen¹, kranten en tijdschriften publiceren talloze artikelen, Kamerleden hebben met name tijdens de recente Algemene Politieke Beschouwingen vragen gesteld en ook in de EZ-Nota Ruimtelijk Economisch Beleid is aandacht besteed aan het functioneren van de grondmarkt. Inmiddels is er ook een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) gestart met als doel beleidsvarianten te ontwikkelen die kunnen leiden tot verbetering van de werking van de grondmarkt. Dit alles wijst erop dat het taboe dat lange tijd op het denken over de grondmarkt rustte op dit moment losgelaten wordt.

Ook dit ESB-dossier draagt bij aan de discussie over de grondmarkt. Diverse auteurs staan stil bij allerlei aspecten die het functioneren van de grondmarkt zo moeilijk maken en dragen mogelijke oplossingen aan. In mijn bijdrage schets ik vooral de problemen die we met name vanuit het Ministerie van Economische Zaken ervaren.

Naar een andere rol van de overheid?

Het publieke karakter van sommige functies van grond en de externe effecten die verbonden zijn aan het gebruik van grond legitimeren een rol voor de overheid. Ik beperk me hier voornamelijk tot de veelal omvangrijke externe effecten die het gebruik van grond met zich mee brengt. Dit gebruik beïnvloedt de welvaart van anderen die geen zeggenschap hebben over het gebruik van de grond. Bij alle segmenten van de grondmarkt spelen deze externe effecten, hetzij positief, hetzij negatief een rol. Belangrijke voorbeelden zijn milieuhinder, mooi uitzicht en ruimtelijke kwaliteit. Het probleem nu is dat op de markt deze effecten niet of onvoldoende tot uitdrukking komen in de prijsvorming. Gevolg hiervan is dat in een vrije markt de ruimte niet optimaal wordt verdeeld over de verschillende functies.

Zolang deze externe effecten niet worden meegenomen in de prijzen, leidt volledig vrije marktwerking niet tot een optimale allocatie. Via regelgeving zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening grijpt de overheid daarom in om het falen van de markt te corrigeren. Hiermee knipt de overheid de grondmarkt in een aantal segmenten voor wonen, werken, recreëren, natuur, infrastructuur en landbouw. In de praktijk betekent dit dat de overheid burgers en bedrijven toestemming geeft - of juist onthoudt - om op een stuk grond bepaalde activiteiten te verrichten d.m.v. bijvoorbeeld streek- en bestemmingsplannen. In de huidige situatie wordt zo'n 70 procent van de totale oppervlakte van Nederland gebruikt voor landbouw. Ongeveer 12 procent is in gebruik voor wonen, bedrijven en infrastructuur, terwijl natuur en recreatie goed zijn voor ruim 15 procent².

Leidt dit overheidsingrijpen echter wel tot een optimale allocatie? Ik plaats daarbij enige vraagtekens. In de eerste plaats komt deze allocatie op een complexe wijze tot stand, waardoor er heel weinig zicht is op de manier waarop de afweging tussen de diverse bestemmingen wordt gemaakt. Daarnaast is het binnen de huidige segmentering moeilijk om flexibel en snel in te springen op de dynamiek van de vraag, zodat er geen optimale afstemming plaats heeft tussen de vraag naar en het aanbod van grond. Er zijn dan ook veel signalen die aangeven dat vraag en aanbod onvoldoende op elkaar aansluiten, zowel kwalitatief als kwantitatief³.

Het gebrek aan flexibiliteit bij het aanbod heeft ook duidelijk zijn weerslag op de prijsontwikkeling. Door de kunstmatige schaarste verschillen de prijzen voor de verschillende grondsegmenten aanzienlijk. De gemiddelde grondprijs voor landbouw bedroeg in 1996 bijvoorbeeld ongeveer f 5,- per vierkante meter, terwijl de prijs voor wonen ongeveer f 200,- was. Belangrijker is echter dat de prijzen voor met name wonen en bedrijven de laatste jaren enorm zijn gestegen (met inmiddels uitschieters tot aan f 1000,-), terwijl de prijzen voor landbouwgrond ongeveer gelijk zijn gebleven. Dit duidt wederom op een niet-optimale allocatie. Vanwege een gelijkblijvend aanbod van woninggrond werken veranderende voorkeuren vooral door in de prijzen. De opportunity costs van dit restrictieve beleid lijken uitermate hoog. Illustratief is in dit verband de berekening van Aalbers, Bettendorf en Vollebergh verderop in dit dossier. Zij tonen aan dat de prijs die de maatschappij betaalt voor open ruimte de laatste jaren zeer sterk is toegenomen.

We dienen daarom te zoeken naar een verdelingsmechanisme dat recht doet aan de consumentenvoorkeuren en dat aldus leidt tot een betere afstemming tussen vraag en aanbod. Binnen deze voorkeuren spelen private en publieke belangen een rol, waarbij zoals gezegd met name het publieke belang bijzonder moeilijk te waarderen is. Hoeveel heeft een consument of een bedrijf bijvoorbeeld over voor de nabijheid van open ruimte? En hoe groot is de 'schade' die de vestiging van een bedrijf op een bepaalde plaats aanricht? Complexe vraagstukken waaraan tal van haken en ogen vastzitten. Niettemin moeten we zoeken naar oplossingen waarbij er meer ruimte is voor het functioneren van de markt, zodat de allocatie een betere weerslag is van de bestaande preferenties.

Verdeling van rents

Door de enorme prijsverschillen ontstaan er zeer hoge rents indien bijvoorbeeld een stuk landbouwgrond wordt omgezet in woningbouwgrond. Deze rents zijn aldus een direct gevolg van de strakke segmentering en regulering. Meer marktwerking bij de allocatie van grond leidt tot een daling van deze rents. Op dit moment echter komt de meerwaarde in zijn geheel toe aan de toevallige eigenaar (zoals een boer die het land bezit) of aan speculanten of projectontwikkelaars, zonder dat deze daar een werkelijke inspanning voor hoeft te plegen. Voorts worden door het bestaan van externe effecten vaak ook andere partijen benadeeld bij bestemmingswijzigingen, zonder dat die daar op enigerlei wijze voor gecompenseerd worden. Ten aanzien van dit probleem zijn inmiddels diverse oplossingen voorgesteld. Deze oplossingsrichtingen hebben als doel er voor te zorgen dat de winsten voor een deel toekomen aan de overheid die de bestemmingswijziging mogelijk maakt, of aan de 'gedupeerden'.

Van belang is hierbij echter dat we ons niet blind staren op de hoogte van de rents. Deze ontstaan immers voornamelijk in een goed gestemde markt, terwijl deze weer wegebben in een neergaande markt. De hoge rents vormen slechts een signaal van een slecht werkende allocatie van de beschikbare grond. Er dient dan ook veel fundamenteeler gekeken te worden naar het functioneren van de grondmarkt. In de beleidsdiscussie moeten we het aandurven om in eerste instantie te kijken naar de diverse allocatiemechanismen die mogelijk zijn en pas in tweede instantie naar de problemen die bestaan binnen de huidige segmentering.

Meer marktwerking in de ruimtelijke ontwikkeling

De hier genoemde knelpunten vormen signalen dat de verdeling van grond op dit moment niet efficiënt is. Tot nu toe is er in deze markt slechts een zeer bescheiden rol weggelegd voor het marktmechanisme. Mijns inziens moet de overheid zowel op macro- als microniveau meer ruimte geven aan de markt en het prijsmechanisme, waardoor de allocatie van grond meer in overeenstemming komt met de wensen van burgers en bedrijfsleven. Uiteraard dienen hierbij verschillende restricties in acht genomen te worden gezien het bijzondere karakter van grond. De grote uitdaging is om mechanismen te ontwikkelen die zowel recht doen aan de wensen van de individuen als rekening houden met de maatschappelijke voorkeuren. Verderop in dit ESB-dossier worden hiervoor diverse suggesties gedaan. Ik hoop dat dit dossier er mede toe zal bijdragen dat de problemen die er op dit moment onmiskenbaar zijn op de grondmarkt opgelost of in ieder geval verminderd kunnen worden.

ESB-dossier: De grondmarkt

Ten geleide

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

Inleiding

G. Beukema, [Prijns 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 Zie bijvoorbeeld CPB, [De grondmarkt](#), 1999 en Nyfer, *Geld uit de grond*, 1998.

2 Deze cijfers zijn ontleend aan CPB, [De grondmarkt](#), 1999.

3 Zie bijvoorbeeld CPB, *Bedrijfslocatiemonitor*, 1998 voor de slechte aansluiting van vraag en aanbod m.b.t. bedrijventerreinen en [Marlet, Bomhoff en Van der Geest](#) in dit nummer voor de slechte aansluiting van nieuwbouwwoningen bij de kwalitatieve vraag