

Van de redactie

Regelmatig zijn er irritaties merkbaar ten aanzien van het functioneren van de grondmarkt in Nederland. Procedures zijn stroperig en regelgeving is ondoorzichtig. Een van de belangrijke spelers op de grondmarkt is de overheid. Ze heeft hierbij echter twee petten: ze stelt en handhaaft de regels én voert ook zelf een actief grondbeleid. Is het tijd voor een stelselwijziging?

Barrie Needham pleit in het essay 'Doe maar streng. Overheidsregels en de werking van de grondmarkt' voor een striktere handhaving van de regels. Pas als de flexibiliteit in de ruimtelijke ordening aan banden wordt gelegd, kunnen overheidsregels ertoe bijdragen dat de onzekerheid op de grondmarkt afneemt en dat de grondmarkt voor alle betrokken partijen gesmeerd verloopt. Erwin van der Krabben (senior-consultant Buck Consultants International) kan zich vinden in het door Needham verdedigde standpunt. Wel stelt hij daarbij twee belangrijke vragen. Is de overheid bijvoorbeeld wel in staat om haar spelregels aan te passen? Tejo Spit en Mirjam Fokkema (hoogleraar resp. student Geowetenschappen Universiteit Utrecht) vinden de stellingname van Needham interessant maar niet onomstreden. Zij nuanceren haar op een aantal punten. Waarom bijvoorbeeld heeft het Nederlandse grondbeleid zich in de praktijk zo ontwikkeld? De derde reactie is van Arjen van der Burg, Hendrik van Sandick en Dirk de Klerk (ministerie van VROM, DG Ruimte, op persoonlijke titel). Zij geven een reactie op de drie implicaties die Needham schetst voor de dagelijkse praktijk van de ruimtelijke ordening. Zo zien zij flexibiliteit niet als een zaak van regels alleen, maar ook als een kwestie van bestuurscultuur.

Hugo Gordijn schetst de ideeën over grondbezit in andere culturen en Jan Schuur blikt terug in de geschiedenis van de grondmarkt: over de horigen en de Franse Revolutie.

De column is van Peter van Wijmen (hoogleraar natuurbeschermingsrecht aan de Universiteit van Tilburg en staatsraad in buitengewone dienst), over marktwerking en groene versus rode functies.

Wilt u reageren op het essay van Barrie Needham of een van de andere bijdragen, en daarmee uw bijdrage leveren aan het publieke debat, stuur dan uw reactie naar ruimte-in-debat@rpb.nl.

De redactie van Ruimte in Debat wenst u goede feestdagen en een inspirerend 2005.

Doe maar streng! Overheidsregels en de werking van de grondmarkt

De markt voor grond en gebouwen zou zeer stroef lopen, zo niet vastlopen, zonder overheidsregels. Echter: worden deze regels flexibel toegepast, zoals in Nederland vaak het geval is, dan tast dit de marktwerking aan en ontstaat rechtsongelijkheid. De ruimtelijke ordening zou een voorbeeld moeten nemen aan de manier waarop een rechter omgaat met flexibiliteit. Dat heeft belangrijke implicaties voor die ruimtelijke ordening.

Overheidsinstanties maken allerlei regels voor de grondmarkt. Deze regels hebben drie functies, die in dit essay beschreven worden.

Zekerheid voor marktverkeer

De eerste functie is het marktverkeer zekerheid te geven. Een koper moet erop kunnen vertrouwen dat wat hij koopt ook voldoet aan de beloftes van de verkoper. Is bijvoorbeeld de kilo onbespoten Elstar appels die hij kocht ook echt een kilo, echt onbespoten en echt Elstar? Bovendien moeten koper en verkoper weten dat de overeenkomst zal worden nagekomen.

Iets of iemand moet deze marktregels handhaven. Tegenwoordig staan we in Nederland de handhavingsmacht toe aan maar één instantie, namelijk de staat. Het volgt dat de overheidsregels onmisbaar zijn voor de marktwerking.

Dit geldt des te meer voor een ingewikkelde markt zoals die in onroerendgoedrechten. Immers: als twee mensen een overeenkomst sluiten over het overdragen van grond of een recht op grond, zoals een appartementsrecht, dan willen zij daarover zekerheid hebben. In Nederland is dat vrij goed geregeld, middels het kadastrale register. Zou het kadaster er niet zijn, dan zou het veel tijd en geld kosten om de benodigde informatie boven water te krijgen. Alles wat de transactiekosten voor koper en verkoper vermindert – in dit geval het kadastrale register –, werkt als smeerolie voor de markt.

Sturen van marktwerking

De tweede functie van de overheidsregels voor de grondmarkt is het sturen van de uitkomst van de marktwerking. Op een, door regels beschermde, markt kun je een recht in onroerend goed verwerven. Hoe je dat recht in de praktijk mag uitoefenen, wordt door

allerlei andere overheidsregels beperkt. Zo mag je vanuit je perceel geen vervuild water lozen, je mag geen gebouwen neerzetten met een plafond dat lager is dan een omschreven aantal meters, en als de grond binnen een bestemmingsplangebied de bestemming 'bedrijvigheid' heeft, dan mag je er geen gebouw neerzetten voor wonen of voor detailhandel.

Zolang de regels duidelijk zijn, zolang ze worden gehandhaafd en niet worden gewijzigd, bestaat zekerheid over wat mag of wat niet mag. Onlangs (17 juni 2004) is bovendien een wet van kracht geworden waarbij alle publiekrechtelijke beperkingen in een openbaar register moeten worden opgenomen (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken). Die wet zal voor de marktpartijen de duidelijkheid verder vergroten. Dan weet je immers wat je koopt, wat de beperkingen zijn; je kunt er een eerlijke prijs voor betalen.

Wat deze regels voor gevolgen hebben voor de waarde van het recht, is vrij duidelijk: zij verlagen haar. Of dat erg is, hangt af van het moment waarop de regels zijn vastgesteld. Is dat voordat het recht wordt verhandeld, dan weten koper en verkoper waar zij aan toe zijn. De verkoper kent de waarde van hetgeen hij aanbiedt, en de koper kent de waarde van wat hij wil hebben. Kortom: er is zekerheid en de markt kan goed werken. Pas als de overheid halverwege de rit de regels verandert of deze 'flexibel' hanteert, als de regels onduidelijk zijn of als de toepassing ervan onvoorspelbaar is, zal wrijving op de grondmarkt ontstaan. Omdat de overheid haar regels niet goed gebruikt, ontbreekt de benodigde smeerolie en komt er zand tussen de radertjes. De grondmarkt-motor werkt dan niet goed.



De waarde van dat recht wordt echter beïnvloed door nog een factor, namelijk door wat anderen op nabij gelegen grond met hun rechten doen. Stel: je koopt grond in het landelijk gebied om er tien villa's te laten neerzetten en vervolgens bouwt de buurman op zijn perceel een varkenstal of hij laat er zand wegzuigen. Was dit van tevoren bekend geweest, dan had je veel minder geld voor de grond betaald, of de grond zelfs niet gekocht.

Hoe worden deze onzekerheden door overheidsregels beïnvloed? Een bestemmingsplan is er om de burger rechtszekerheid te geven. Dat werkt in twee richtingen. Hij krijgt zekerheid over wat hij met de grond mag doen, en – omdat dat ook voor andere grondeigenaren geldt – hij krijgt zekerheid over wat anderen met hun grond mogen doen. Kortom: de burger krijgt zekerheid over acties die de waarde van zijn grond kunnen beïnvloeden. Een bestemmingsplan biedt zo, met andere woorden, een voorspelbaar investeringskader.

Mijn conclusie tot dusver is dus dat voorspelbare regels en praktijken de radertjes smeren, terwijl onvoorspelbare regels en praktijken zand tussen diezelfde radertjes gooien.

Conditie voor een gezonde marktwerking

De derde functie van de overheidsregels voor de grondmarkt betreft de condities voor een gezonde marktwerking. Ik houd hier vast aan de beeldspraak van de markt als motor. Smeerolie is van essentieel belang voor een goed lopende motor. Echter: een motor draait niet op smeerolie maar op brandstof. Is er geen brandstof, dan kan de smeerolie of het zand de werking van de motor noch bevorderen noch belemmeren. In het geval van de markt bestaat de brandstof uit de behaalde winst. Maar wat hebben overheidsregels te maken met de mogelijkheid om winst op de grondmarkt te behalen? Het antwoord is dat zij de onzekerheid kunnen verminderen of vergroten. En die mate van (on)zekerheid beïnvloedt weer de winsten die op de grondmarkt te behalen zijn.

Stel dat er geen ruimtelijke ordening is, geen overheidsregels van dat soort. Ik noem België, waar deze regels minder sturend zijn, als voorbeeld. Dehaene (Ruimte in Debat 06/2003) zegt over België: 'Het open en overbevolkte spelersveld maakt het onmogelijk om met grote zekerheid uit te maken waar de volgende actie zal plaatsvinden. ... Speculatie is in die context nauwelijks aan de orde ... (Het gevolg is) een moeilijk te duiden ruis van kleine incrementele bij-



dragen die over een lange tijdshorizon een patroon in de ruimte laten uitkristalliseren.' Ander voorbeeld: Priemus et al. (1998) voorspellen bij een 'gedachte-experiment' over wat er in Nederland zou gebeuren zonder ruimtelijke ordening: 'Marktpartijen zullen ieder voor zich projecten initiëren, gekenmerkt door een beheersbare omvang (een grote omvang verhoogt het risico) ...' Voor nog een – leerzaam – bewijs voor deze bewering, verwijs ik naar de roman *A man in full* van Tom Wolfe (1998). Deze vertelt over een projectontwikkelaar, een man van daden, niet van woorden, en zeker niet van boeken. Toch heeft de projectontwikkelaar één boek wél gelezen: *Edge city – life on the new frontier* van Garreau (1991), en dat had hij niet moeten doen. In navolging van dat boek dacht de projectontwikkelaar veel winst te maken met een megaproject aan de rand van de stad, daarbij gebruikmakend van het feit dat enige ruimtelijke ordening ontbrak. Het resultaat was dat hij failliet ging.

Uitdaging: duidelijkheid en voorspelbaarheid

Hier ligt de uitdaging voor diegenen die de overheidsregels voor de grondmarkt vaststellen. Op zijn minst gaat het er daarbij om voldoende duidelijkheid en voorspelbaarheid te scheppen, zodat de rendement-

risicoverhouding aantrekkelijk is voor een gezonde en actieve grondmarkt. De regelmakers kunnen nog verder gaan. Zij kunnen de ruimtelijke ontwikkeling actief sturen. In dat geval worden regels gemaakt én gehandhaafd teneinde zowel de ruimtelijke ontwikkeling te sturen in de door de politiek gewenste richting als winstmogelijkheden te scheppen die marktpartijen stimuleren om in die gewenste richting ook te handelen.

Hoe kan een overheid op die uitdaging goed ingaan? Ik geef een voorbeeld.

In Engeland is het de politieke wens dat binnenstedelijke locaties worden geherstructureerd en dat buiten de steden niets wordt gebouwd. De regel is dat er geen bebouwing buiten de (grote) steden mag plaatsvinden. Dit komt eigenlijk neer op een rodecontourenbeleid. Deze regel wordt streng gehandhaafd. Voor de herstructurering binnen de steden echter worden weinig regels gesteld. Als gevolg wordt binnen de steden de zogenoemde rent-seeking gestimuleerd, die buiten de steden wordt uitgesloten. Projectontwikkelaars zien en pakken hun kansen. Binnen de steden wordt hierdoor op een vaak zeer inventieve manier gebouwd, zonder dat de overheid er één cent aan bijdraagt.



Deze redenering en dit voorbeeld laten zien dat de flexibiliteit waarmee overheidsinstanties de regels voor de grondmarkt hanteren, belangrijke gevolgen kan hebben. Bij onze Nederlandse cultuur van onderhandelen, gedogen en corporatisme verwacht iedereen dat de regels flexibel worden gehanteerd. De zojuist uiteengezette redenering daarentegen pleit voor weinig flexibiliteit. Hoe is deze tegenstelling te vatten en vooral: hoe is ze op te lossen?

Flexibele toepassing regels

Ik meen dat marktpartijen er als groep bij zijn gebaat dat de overheid heldere regels voor de grondmarkt vaststelt en deze streng handhaaft. Dat zegt echter niets over de marktpartijen afzonderlijk. Een groep ontwikkelaars die allen onder dezelfde overheidsregels werken, is in één opzicht te vergelijken met een kartel: iedere afzonderlijke ontwikkelaar heeft er belang bij dat de anderen de regels wel volgen terwijl hij dat zelf niet hoeft! De regels scheppen immers een voorstelbare investeringscontext waarin hij het pad dat voor hem het beste is, naar believen kan kiezen. Zouden ook alle andere ontwikkelaars dat doen, dan heeft hij echter geen zekerheid meer. Iedere ontwikkelaar afzonderlijk wil daarom dat de overheid haar regels streng hanteert voor alle ontwik-

kelaars behalve hemzelf, die gebaat is bij een flexibele toepassing van die regels.

In een rechtstaat kunnen overheidsinstanties zich zo'n strategie niet veroorloven. De enige keuze die zij hebben, is die tussen een grote en een geringe mate van flexibiliteit. Tussenposities leiden tot een willekeurige begunstiging van sommige ontwikkelaars en een willekeurige benadeling van andere. Juist omdat we in Nederland dit laatste willen vermijden, worden de regels flexibel gehanteerd. Maar, zoals de praktijk maar al te vaak laat zien, begeven we ons hiermee op een hellend vlak. Het leidt bovendien tot vertraging, ontransparantie, tegenstrijdige sturing en afgeblazen projecten.

Een tussenpositie is dus geen optie. Dat geldt ook voor het geval waarin geen enkele mate van flexibiliteit wordt gehanteerd. Regels worden immers gemaakt voor bepaalde omstandigheden. Maar tegelijkertijd verbaast de werkelijkheid ons vaak met nieuwe omstandigheden. Hoe moet de flexibiliteit die in uitzonderlijke gevallen nodig is, dan worden gehanteerd?

De wens om overheidsregels voor de grondmarkt flexibel te hanteren wordt vaak ondersteund met het argument dat ieder geval

uniek is. Een argument dat geldt voor ruimtelijke gevallen, maar nog veel nog sterker voor menselijke gevallen! Toch mogen rechters bij de uitoefening van het strafrecht de regels niet zomaar flexibel toepassen; ze mogen niet naar believen oordelen.

Naar mijn mening zou de ruimtelijke ordening moeten leren van de manier waarop rechters handelen: ieder geval is bijzonder, de wet stelt regels voor algemene omstandigheden, rechters oordelen over afzonderlijke gevallen en waar de algemene regels de bijzondere omstandigheden niet goed dekken, wordt jurisprudentie geschreven. Jurisprudentie verfijnt de regels. Aangezien steeds meer gevallen onder de verfijning vallen, zullen er steeds minder uitzonderingen zijn. Als gevolg is er steeds minder behoefte aan flexibiliteit.

Implicaties voor de ruimtelijke ordening

Wat betekent dit voorstel voor de dagelijkse praktijk van de ruimtelijke ordening?

Ten eerste betekent het dat gemeenten ieder belangrijk geval waarin zij een partij vrijstellen van de regels, moeten verantwoorden. Die verantwoording moet vooraf geschieden, moet degelijk zijn en moet in het openbaar worden afgelegd, met een verwijzing naar de jurisprudentie op dat punt.

Een tweede implicatie is dat bestemmingsplannen niet te globaal mogen zijn. Op dit moment zijn veel bestemmingsplannen echter zo globaal dat zij geen rechtszekerheid geven. Dat is om de gemeente zoveel mogelijk handelingsruimte te geven. Binnen die handelingsruimte hoeft zij geen verantwoording af te leggen en heeft zij sowieso voldoende andere middelen – bijvoorbeeld bouwgrond – om de zaken naar eigen wens

te regelen. Maximale flexibiliteit dus voor de gemeente, maar minimale rechtszekerheid voor de burger. Dat moet veranderen.

Ten derde houdt het voorstel in dat de gemeente geen actief grondbeleid meer mag voeren, behalve bij projecten die zij zelf en zelfstandig ontwikkelt. Immers, ook de rechter mag geen belang hebben bij de zaken waarover hij oordeelt.

Gemeenten menen het goed te doen als ze hun regels flexibel toepassen op partijen die op de grondmarkt spelen. De desbetreffende partij is meestal gelukkig met de uitkomst, waardoor de gemeente de indruk heeft dat ze het contact gesmeerd heeft laten verlopen. Hoe dit de handelingen van andere partijen op de grondmarkt verstoort ontgaat hen. Toch is het de verantwoordelijkheid van gemeenten om de grondmarkt voor alle partijen soepel te laten verlopen.

Literatuur

- Dehaene, M. (2004), 'Learning from Belgium', *Ruimte in debat* 06/2003: 17-18.
- Priemus, H., I. Van Aalst, E. Louw (1998), *Implicaties van een vrije grondmarkt en een intensieve stedelijke herstructurering*, Delft: Delft University Press

Enkele kant-
tekeningen bij
'Doe maar streng!'
door Barrie
Needham

Een faciliterend grondbeleid: twee kanttekeningen

Erwin van der Krabben, Seniorconsultant
Buck Consultants International

Needham houdt in zijn essay een pleidooi voor het aan banden leggen van de flexibiliteit in de ruimtelijke ordening. Overheidsregels moeten ertoe bijdragen dat de onzekerheid op de grondmarkt afneemt. Concreet pleit hij er onder meer voor dat bestemmingsplannen niet te globaal mogen zijn en dat gemeenten geen actief grondbeleid meer mogen voeren, behalve bij projecten die zij zelf en zelfstandig ontwikkelen.

Ik kan mij vinden in het standpunt van Needham. Wel roept zijn pleidooi twee vragen bij mij op. In de eerste plaats de vraag of de huidige praktijk van de ruimtelijke ordening inderdaad vraagt om meer duidelijkheid en voorspelbaarheid in alle segmenten van de grondmarkt. Mijn tweede vraag is hoe groot de kans is dat de overheid daadwerkelijk de spelregels gaat aanpassen.

Praktijk van de ruimtelijke ordening

In de drie belangrijke segmenten van de vastgoedmarkt, de kantoren-, winkel- en woningmarkt, doen zich verschillende ontwikkelingen voor. Met name kan gesteld worden – ook in lijn met het essay van Needham – dat op de kantorenmarkt en de winkelmarkt momenteel sprake is van een grote onzekerheid over de locaties waar nieuwe ontwikkelingen al dan niet mogen plaatsvinden.

De kantorenmarkt wordt al enkele jaren geteisterd door leegstand. Hierdoor is er sprake van een enorme pijnpijn aan nieuwbouwplannen, waarvan de status niet altijd duidelijk is. Sommige gemeenten hebben deze leegstand natuurlijkesignaleerd en hebben vervolgens een rem gezet op eventuele nieuwbouwplannen. Het probleem is alleen dat heel veel andere gemeenten dat niet hebben gedaan. Bovendien beschikken gemeenten in veel gevallen niet over de instrumenten om plannen waarvoor de bestemmingsplannen reeds zijn goedgekeurd, te bevriezen. Zo blijkt uit recent onderzoek van de NE PROM en PropertyNL dat, ondanks de hoge leegstandscijfers, de afgelopen anderhalf jaar

maar liefst 1,3 miljoen vierkante meter nieuwe kantoorruimte is opgeleverd. Het gevolg is een ongewenst grote mate van onzekerheid over de realisatie van nieuwe projecten bij zowel eigenaren van (leegstaande) kantoren als ontwikkelaars met nieuwbouwplannen.

Op de winkelmarkt doet zich een andere vorm van onzekerheid voor. Uit het zojuist genoemde onderzoek van NE PROM en PropertyNL blijkt ook dat er, onder druk van de wensen van het Nederlandse winkelpubliek, plannen bestaan voor ruim 900.000 vierkante meter grootschalige winkelruimte aan de rand van de stad. Het probleem is alleen dat niemand meer weet of die plannen nu wel of niet ontwikkeld mogen worden, omdat er grote onduidelijkheid bestaat over het PDV/GDV-beleid van gemeenten en provincies (d.w.z. beleid gericht op perifere dan wel geconcentreerde grootschalige detailhandel). Omdat gemeenten bovendien hun PDV/GDV-beleid voortaan zelf mogen invullen, bestaat de kans dat de onduidelijkheid alleen nog maar groter wordt als gemeenten dat beleid zeer divers gaan vormgeven.

Ten slotte is er de situatie op de woningmarkt. Inmiddels alweer zo'n vijftien jaar geleden heeft het Rijk – bedoeld of onbedoeld – de onzekerheid op deze markt sterk gereduceerd door de VINEX-locaties aan te wijzen als de locaties waar de toekomstige woningbouw moet plaatsvinden. We hebben kunnen zien wat hiervan de gevolgen zijn geweest. Zo heeft het VINEX-beleid enerzijds een enorm prijsopdrijvend effect op de grondmarkt gehad. Anderzijds zijn er ernstige vertragingen opgetreden in de woningbouwproductie doordat marktpartijen grondposities innamen op de VINEX-locaties en doordat het bouwclaimmodel zijn intrede deed in de Nederlandse ruimtelijke ordening. In dit geval heeft het Rijk weliswaar de onzekerheid in de markt teruggebracht, maar zijn er onbedoelde negatieve neveneffecten opgetreden.

Mijn antwoord op de eerste vraag in deze reactie – of de huidige praktijk wel vraagt om meer duidelijkheid op de grondmarkt – is dat het voor de ruimtelijke ordening van de kantoren- en winkelmarkt inderdaad een goede zaak is dat de onzekerheid wordt teruggedrongen. Tegelijkertijd moeten de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op de woningmarkt, ook een goede les zijn voor een overheid die probeert meer helderheid en voorspelbaarheid te scheppen. De intentie is prima, maar de reactie van de markt is onvoorspelbaar. Het is dan ook de vraag of de overheid de onbedoelde neveneffecten vooraf voldoende kan inschatten.

Afschaffen actief gemeentelijk grondbeleid?

Tot slot een antwoord op mijn tweede vraag: of de overheid haar spelregels kan aanpassen. Needham stelt, naar mijn mening terecht, dat zijn voorstel om de flexibiliteit in de toepassing van de regels op de grondmarkt terug te dringen, impliceert dat gemeenten geen actief grondbeleid meer zouden moeten voeren. We moeten af van de dubbele-pettenproblematiek. Het alternatief is een faciliterend gemeentelijk grondbeleid. Zo'n grondbeleid zou best goed kunnen werken, mits het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht worden ontkoppeld.

Het probleem is alleen dat het Kabinet in zijn onlangs uitgebrachte standpunt 'Concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties' heeft duidelijk gemaakt dat het niet wenst te tornen aan het zogenaamde recht op zelfrealisatie. Afschaffen van het actief gemeentelijk grondbeleid zou gepaard gaan met hoge schadevergoedingen en is bovendien in tegenspraak met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het gevolg is waarschijnlijk dat er weinig gemeenten zullen zijn die vrijwillig voor invoering van een faciliterend grondbeleid zullen kiezen. Met andere woorden, de kans dat de overheid de spelregels aanpast, is klein. Het pleidooi van Needham voor het afschaffen van een actief gemeentelijk grondbeleid wordt zo de pas afgesneden door het Kabinet.

Strenghe heelmeesters maken óók stinkende wonden

Tejo Spit en Mirjam Fokkema, Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht

Laten wij met de deur in huis vallen: de stellingname van Needham is interessant, doch niet onomstreden. Ons inziens vertegenwoordigt de stellingname vooral de irritatie over het (gebrekkig) functioneren van de grondmarkt in Nederland: de stroperigheid van de procedures, de ondoorzichtigheid van de regelgeving (+ jurisprudentie), de 'dubbele-pettenproblematiek' enzovoort. Dat kan dan leiden tot de wens tot een drastische stelselwijziging en dat wordt in het voorliggende essay op een – wat ons betreft – indringende wijze gepresenteerd. Daarin ligt een belangrijke verdienste. Het zet de lezer (ons in ieder geval) weer

aan het denken. Vervolgens rijst dan de vraag: moeten we in Nederland met het grondbeleid ook echt die kant op?

Daarop past een genuanceerd antwoord. Immers, Needham heeft met zijn betoog op een aantal punten gewoon gelijk. Toch ziet hij in zijn benadering enkele belangrijke zaken over het hoofd, die zijn stellingname meer dan nuanceren. Laten we deze eens op een rijtje zetten.

Ja, Needham heeft gelijk: het overheidsingrijpen in de Nederlandse grondmarkt bepaalt in verregaande mate de manier waarop de markt van grond (en in mindere mate van gebouwen) werkt. Elders geeft (ook) hij daar een uitvoerige uiteenzetting over (Kruijt e.a. 1990, Needham 1992). Echter, Needhams stellingname gaat gemakshalve voorbij aan de redenen waarom het grondbeleid in Nederland zich in de praktijk zo heeft ontwikkeld. Immers, de betrokken actoren hanteren de vigerende wet- en regelgeving niet voor niets zo 'flexibel'. Daar zijn gegronde redenen voor. Wij denken dan ook dat in een 'strenger' stelsel, zoals Needham voor ogen staat, de praktijk weerbarstiger zal blijken (lees 'flexibeler') dan de leer ('doe maar streng').

Ja, Needham heeft ook gelijk als hij stelt dat het huidige stelsel marktongelijkheid teweeg brengt. Maar de vraag die dan rijst is: marktongelijkheid voor wie? Het 'streng' hanteren van regelgeving tast ook rechten aan: namelijk van hen die willen ontwikkelen, hen die willen wonen of werken, inclusief een overheid die met een – al dan niet vermeende – bouwopgave zit. Dit gaat hiermee over groepen belanghebbenden. Gevestigde vastgoedbelangen (die in de ogen van Needham ongelijk door de markt wordt behandeld) is er daar slechts één van.

Echter, ook in ruimtelijk opzicht is er een andere kant van de medaille. Needham schildert in het Engelse voorbeeld de positieve effecten van strengere regulering. Wij kennen ondertussen echter ook het 'andere gezicht' van veel Engelse steden: zwaar verloederde wijken en buurten, waar ontwikkelaars slechts een negatieve 'rent' verwachten en die – om die reden – deze wijken en buurten aan hun lot (verpaupering) overlaten.

Tot slot willen wij Needhams 'implicaties' aan het slot van zijn betoog kort van commentaar voorzien. De eerste (verantwoording door gemeenten) ontkent immers het bestaan van de politieke discussie (democratische besluitvorming) in het (dagelijkse) grondbeleid, terwijl de tweede (verzet tegen het globale karakter van bestemmingsplanvorming) een rem zou zetten op het slagvaardig ontwikkelen van

veel ruimtelijke plannen. Dit zou in de praktijk de toch al achterlopen- de nieuwbouwproductie nog verder op achterstand zetten. De derde implicatie (geen actief grondbeleid meer voeren) ontkent de ontwikke- lingsgang tot dusver. Immers, het actieve grondbeleid heeft zich in de afgelopen 50 jaar niet voor niets zo ontwikkeld. Belangrijke politieke motieven (gebaseerd op het sociaal-democratische gedachtegoed van solidariteit en het christen-democratische beginsel van rent- meesterschap), om juist de zwakkere ruimtelijke functies ook te verwezenlijken, lagen hieraan ten grondslag. Het gaat ons vooral om dit laatste punt. Met het omarmen van hetgeen Needham in dit essay voor ogen staat zouden wij eenvoudigweg de 'stinkende wonden' van een moeizaam functionerende grondmarkt ruilen voor andere.

Kortom, wij hebben veel waardering voor het gedachtegoed dat uit dit essay spreekt, maar naast alle andere kanttekeningen gaat juist dàt ons op dit moment te ver.

Literatuur

Kruyt, B., B. Needham & T. Spit (1990), *Economische grondslagen van grondbeleid*. Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde, Amsterdam (162 pp)

Needham, B. (1992), A Theory of land Prices when land is Supplied Publicly: the Case of the Netherlands. *Urban Studies*, Vol. 29, No. 5. pp. 669-686.

Regels zijn er al genoeg

Arjen van der Burg, Hendrik van Sandick en Dirk de Klerk,
Ministerie van VROM, DG Ruimte (reactie geschreven op
persoonlijke titel)

Needham kiest in zijn essay voor het perspectief van de werking van de grondmarkt. Dit is verfrissend. Het dwingt na te denken over marktwerking en overheid. Bijvoorbeeld over de mogelijkheid om overheidsdoelstellingen te realiseren door marktwerking, over de invloed van het overheidsbeleid op de markt, en over de invloed van het optreden van de overheid als marktpartij. Het Engelse voorbeeld dat hij aandraagt, laat mooi zien dat het overheidsbeleid met betrek- king tot de markt een grote positieve invloed kan hebben.

Hoewel het perspectief van de grondmarkt verfrissend is, is tege- lijkertijd het perspectief van ruimtelijke ordening en projectontwik- keling veel breder. Daarbij komen andere overwegingen om de hoek kijken. Hieronder geven we onze reactie op de drie implicaties waar- mee de ruimtelijke ordening volgens Needham te maken krijgt.

Flexibiliteit inperken

Needham pleit er ten eerste voor om de flexibiliteit in te perken en om een plicht voor de overheid in te voeren om veranderingen vooraf te verantwoorden.

Die flexibiliteit is ons inziens geen zaak van regels alleen, maar ook een kwestie van bestuurscultuur. Strenge regels zijn er genoeg in Nederland! De vele handhavingsacties van VROM laten zien dat veel gemeenten in het verleden soepel met regels omgingen, zelfs met hun eigen regels. Het handhavingsbeleid dat thans gevoerd wordt, in combinatie met uitdunning en vereenvoudiging van regels, vergroot de kans dat regels worden nageleefd en dient daarmee de rechtszeker- heid.

Voor de ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan helderheid en bestendigheid bieden.

De bestendigheid van bestemmingsplanregels wordt echter regel- matig opzij gezet door projectbesluitvorming en projectgerichte her- zieningen van bestemmingsplannen. Needham vindt dat aanvaardbaar als vooraf verantwoording wordt afgelegd. De huidige bestemmings- planprocedure en projectprocedure kunnen op zich grotendeels tege- moeten komen aan die wens van verantwoording vooraf. Probleem daar- bij is dat vaak gekozen wordt voor een ander proces. Er wordt dan tussen gemeente en private partijen onderhandeld en vervolgens wordt een overeenkomst gesloten. Pas nadat deze overeenkomst door de raad is bekrachtigd, wordt bij een ruimtelijk plan of besluit inspraak gehouden en verantwoording afgelegd. Tegen die tijd hebben college en raad natuurlijk weinig zin meer om veranderingen aan te brengen.

Het is in het verband van de bestemmingsplannen ook interessant te kijken naar de *Nota Grondbeleid*. In het grondbeleid is getracht om, in lijn met Needham, meer rechtszekerheid en helderheid in te bouwen. De in de *Nota Grondbeleid* opgenomen denkrichting voor de Grond- exploitatiewet is voor een niet onbelangrijk deel geïnspireerd op en te danken aan zijn gedachtegoed; hij had zitting in de Klankbordgroep en heeft ettelijke malen op verzoek zijn stem laten horen.

De eerste versie van deze wet was gebaseerd op het principe dat voor elke exploitatie een vergunning nodig was. In die vergunning zou de gemeente eenzijdig het kostenverhaal en de (brede) locatie- eisen kunnen regelen. Het veld (ontwikkelaars, gemeenten en de deskundigen) viel echter massaal over deze opzet heen: hij was onvol- doende flexibel en deed geen recht aan de bestaande vrijwilligheid in overeenkomsten. Daarbij kwam de terechte vraag naar voren waarom

de overheid nu iets ging regelen dat in 95 procent van de gevallen in het vrijwillige spoor al goed liep. Het huidige wetsontwerp richt zich dan ook primair op het vrijwillige spoor en maakt een tamelijk indirecte publiekrechtelijke sturing mogelijk via het exploitatieplan en de bouwvergunning (kostenverhaal). Wel zorgt de kostensoortenlijst voor veel meer duidelijkheid.

Omdat de Grondexploitatiewet het kostenverhaal en de regie adequaat regelt, is er geen noodzaak meer voor een gemeente om te wachten met het maken een bestemmingsplan totdat deze zaken privaatrechtelijk geregeld zijn. Het wetsvoorstel kan daarom een impuls geven aan gemeenten om eerder in een proces een bestemmingsplan te maken en om nieuwe ontwikkelingen in bestemmingsplannen mee te nemen. De bestemmingsplannen zullen daarmee bestendiger en toekomstgerichter zijn.

Minder globale bestemmingsplannen

Needhams tweede implicatie eist dat bestemmingsplannen niet te globaal mogen zijn.

De helderheid in de bestemmingsplanregels die hij bepleit, kan volgens ons met name tekortschieten bij globale plannen die nog moeten worden uitgewerkt. Soms wordt het globale plan bewust niet uitgewerkt, zodat het gemeentebestuur grote beleidsvrijheid en sturingsmogelijkheden houdt in een gebied. Een dergelijke strategie riekt naar misbruik van bevoegdheid. Een oplossing hiervoor laat zich niet eenvoudig formuleren.

Wij willen daarnaast wijzen op het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Bestemmingsplannen die te zeer vooraf worden dichtgetimmerd met voorschriften, zijn niet bestand tegen toekomstige marktontwikkelingen – die vooraf nu eenmaal niet voldoende te voorspellen zijn. De woningproductie is gebaat bij flexibele regels die de ontwikkelaar op een overzienbare termijn uitzicht geven op een bouwvergunning.

Geen actief grondbeleid voor gemeenten

Tot slot bepleit Needham dat gemeenten geen actief grondbeleid meer voeren.

Het bekende dubbele-pettenprobleem van de overheid als enerzijds normsteller en anderzijds winstgerichte grondeigenaar en ontwikkelaar, houdt de gemeoederen al lang bezig. In de Nota Grondbeleid is aangegeven dat de gemeente beide rollen mag vervullen. Zonder actieve rol zouden veel onrendabele locaties en projecten

niet gerealiseerd worden. Ook provincie en rijk bezinnen zich nu op een actievere rol en de oprichting van grond- of ontwikkelingsbedrijven voor gebiedsgerichte projecten.

Interessant in dit verband is wat Needham e.a. stellen in hun recente boek over de ontwikkeling van bedrijventerreinen: doordat gemeenten zorgen voor het aanbod van bedrijventerreinen, is er een groot aanbod van lage kwaliteit tegen lage prijzen (soms onder de kostprijs). Hierdoor zien de particuliere ontwikkelaars er, anders dan op de woningmarkt, nauwelijks brood in om terreinen te ontwikkelen.

De prikkelende gedachte dat belangrijke ruimtelijke doelstellingen als duurzaam ruimtegebruik en hoogwaardige inrichtingskwaliteiten (géén 'platte dozen') worden tegengewerkt door het actieve gemeentelijke grondbeleid, dat in concurrentie met andere gemeenten wordt gevoerd, verdient nadere aandacht.

Literatuur

Luneau, Gilles (2004), 'Une autre idée de la terre', *GEO* 307, septembre 2004 : 17-32.

De Nederlandse overheid hanteert haar regels voor het grondgebruik flexibel; te flexibel vindt Barrie Needham in zijn essay. Maar wat zijn de opvattingen over grondgebruik en grondbezit in andere culturen, en wat zijn daar de regels? Een korte impressie.

Luneau (2004) beschrijft volkeren in verschillende uithoeken van de wereld. In Afrika signaleert hij het nomadische Peulvolk in de Sahel. Deze nomaden zijn geen eigenaar van de grond waarover ze hun vee drijven; het gebruik van de grond is een gewoonterecht. In Zuid-Amerika bekijkt Luneau de gewoontes van de Wayana's in Brazilië. Dit volk beschouwt het gebruik van een platgebrand stuk tropisch regenwoud als een geschenk dat ze tijdelijk mogen lenen. In de Grote Oceaan tussen Australië en Nieuw-Zeeland ligt Nouvelle-Calédonie, het land van de Kanaks. Hier is grond het eigendom van degene die het voor het eerst ging bewerken. Dat eigendom blijft in de clan, die via hun oudsten beslist wie welk stukje kan gaan bebouwen. Belangrijkste criterium daarbij is de behoefte van de verschillende stamleden. De drie genoemde voorbeelden zijn vormen van 'ander-eigendom'. Dit eigendoms- en gebruiksrecht functioneert goed zolang er voldoende aanbod is van 'woeste grond'.

Een ander voorbeeld van hoe een cultuur omgaat met haar grond en grondrechten, is China. Hier is de staat eigenaar van de grond; de bewerkers betalen huur aan de staat: zij leveren producten onder de markt-

prijs. De gebruikers hebben het recht op grondgebruik tot aan hun pensionering of dood, omdat ze anders niet zouden investeren in zaken die pas later vrucht dragen (meerjarige gewassen, boomteelt, productiemiddelen). De boeren kunnen het recht op gebruik niet overdragen op hun kinderen.

Dit feodale systeem staat echter onder druk. China is bezig met een snelle industrialisatie en een inhaalslag ten opzichte van de leidende wereldeconomieën. Hierbij komen andere eigendomsconstructies naar voren die de snelle groei mogelijk moeten maken. Immers, als je vele honderden miljoenen yuan wilt gaan investeren in de hoogste toren ter wereld, dan moet wel duidelijk zijn hoe het zit met de eigendom van de grond.

Dichter bij huis, in Europa, kent het grondgebruik geheel andere gewoonten. Enkele eeuwen geleden, in de feodale tijden, waren het de heersers die niet alleen eigenaar waren van de grond, maar ook van alle opstallen, vee en mensen. Bij overdracht van de grond gingen ook het vee en de mensen over naar de nieuwe eigenaar; niet zelden ging dit gepaard met geweld. In de achttiende eeuw verschoven de machtsverhoudingen. Een belangenconflict tussen de feodale machthebbers en de nieuwe burgerij was dan ook onontkoombaar, bijvoorbeeld ten tijde van de Franse Revolutie. De eigendomsrechten van de burgers werden daarop heilig verklaard, met het Cadastre (1791) als openbaar en bewijsvoerend instituut.

Ruim een eeuw later werd, aan de andere kant van de oceaan, ook in Mexico de macht van de grootgrondbezitters ingeperkt. Tijdens de revolutie van 1917 werden de gronden van de koloniale grootgrondbezitters onteigend en overgedragen aan agrarische communes van degenen die de grond bewerkten (ejidos). Het Noord-Amerikaanse Vrijhandelsakkoord van 1994 draaide de resultaten van deze revolutie terug. Dit leidde tot een boerenopstand, die de naam van Zapatistas kreeg naar de schrijver van het Grondwetsvoorstel van 1917. Overigens vertoont de situatie in het Mexico van na de revolutie veel overeenkomsten met de huidige situatie in Zimbabwe, waar het koloniale grondbezit wordt ontnomen en verdeeld onder de 'kinderen van de revolutie'.

Elke maatschappij, elke cultuur regelt zo het grondgebruik naar haar primaire bestaansvoorwaarden. Wijzigen die, dan volgt een evolutie van het grondgebruik. Verzetten de gevestigde belangen zich daartegen, dan kan een revolutie het gevolg zijn.

Grond en eigendom

Literatuur

Van den Bergh, G.C.J.J. (1988), *Eigendom. Grepen uit de geschiedenis van een omstreden begrip*, Deventer: Kluwer (2e druk).

In Nederland bepaalt de overheid via het bestemmingsplan wat iemand met zijn lapje grond mag doen. De gemeenschap bepaalt de grenzen van het individuele eigendom; daarbinnen is de eigenaar vrij. Dat is niet altijd zo geweest. Een korte geschiedenis over de grond en zijn eigenaar.

Toen in de negende eeuw de Franken Europa veroverden, introduceerden zij hun feodale bestel dat bestond uit een getrappt systeem van adellijke leenmannen. Deze leenmannen kregen land van de koning in 'leen', als onderdeel van een persoonlijke vertrouwensband. De leenman gaf militaire hulp en verleende allerlei diensten aan de koning, zijn leenheer, en hij kreeg daarvoor bescherming en grond terug. Via die grond kreeg hij ook de beschikking over mensen (horigen), jurisdictie over de bewoners, het recht op belastingheffing, jacht- en visrechten, het recht op de onbebouwde gebieden en het recht om bijvoorbeeld een molen te bouwen. De leenman had niet alleen een sociale relatie met de leenheer, hij had ook een verantwoordelijkheid voor de mensen die op zijn domein leefden en werkten.

De leen kreeg steeds meer het karakter van 'eigendom', vooral toen het centrale gezag verzwakte. Leenmannen konden hun rechten doorgeven aan derden. Zo ontstond in Europa een lappendeken van lokale machtsgebieden, met gebiedsheren die hun gezag

Jan Schuur

ontleenden aan een netwerk van leenverhoudingen. Het grondbezit van de leenmannen garandeerde hun deelname aan de politieke macht, en verplichtte hen tot zorg voor hun ondergeschikten.

De aanspraken van grondbezitters belemmerden het vrije ondernemerschap. Met de opkomst van de steden kwam de nieuwe stand van kooplieden en regenten dan ook in verzet tegen de feodale structuur. Deze stedelijke burgerij wilde eigen rechtspraak, belastingheffing en bouwrechten. Ook op het platteland ontstond onrust. Op diverse plaatsen in Europa rezen conflicten tussen boeren en landheren, die beslag legden op de gemene gronden (de meenten): het land dat de bewoners gemeenschappelijk gebruikten voor houtkap, turfsteken en begrazing maar dat in feite eigendom was van niemand. Het gebruik van dit land was gebaseerd op ongeschreven regels. Maar de tijden veranderden en de landheer ging de gemene gronden ontginnen (in Nederland) of voor de lucratieve schapenteelt gebruiken (Schotland). Hij bracht zo de lokale boerengemeenschap in ernstige moeilijkheden.

Eigendomsrechten kwamen hierdoor ter discussie te staan. Sommigen zagen grondbezit als de bron van alle kwaad: Had men de eersten die een stuk grond omheinden maar tegengehouden, verzuchtte de filosoof Jean Jacques Rousseau in 1755. Zijn tijdgenoot

Adam Smith meende dat eigendom leidde tot ongelijkheid in de samenleving en dat dit eigendom een overheid legitimeerde die de rijken tegen de armen moest verdedigen.

De discussie ging eigenlijk om twee vrijheden: de vrijheid om deel te nemen aan het politieke bestuur en de vrijheid om de grond die je koopt, te gebruiken zoals je wilt.

In het kielzog van de Franse Revolutie werden grondbezit en stemrecht in Europa geleidelijk ontkoppeld. Burgers kregen politieke rechten zonder dat van grondbezit sprake was. Rechtspraak werd onafhankelijk van de landheren en werd een verantwoordelijkheid van de staat. Horigheid werd afgeschaft. Maar het idee dat de staat eigendommen moest beschermen en dat daarom alleen vermogende burgers kiesrecht hadden, verdween pas in 1917 uit Nederland.

Ten aanzien van de tweede vrijheid, die van eigendom, ontwikkelde zich het onderscheid tussen publiek en privaat recht. Maatschappelijke doelen werden vertaald in publieke bevoegdheden, terwijl het private eigendom werd ontdaan van alle oude sociale en ethische elementen. Zo ontstond pas 150 jaar geleden het individualistische en materialistische concept van grondeigendom dat we nu kennen. In de negentiende eeuw kreeg deze interpretatie van burgerlijke vrijheid ten slotte zijn constitutionele grondslag.

Rood versus groen in de marktwerking

Grond is, als economisch goed gezien, niet reproduceerbaar. Wel bestaan er enkele mogelijkheden tot 'uitbreiding': vroeger via landaanwinning, nu door ondergronds bouwen en multifunctioneel (mede)gebruik van een object. In de kern beschouwd is grond echter een steeds schaarser en alleen daarom al een voortdurend kostbaarder wordend goed. Aan deze 'rode' kant van de zaak is winst te behalen. Functieverandering, innovatie, bestemmingswijziging, project-ontwikkeling, (vervangende) nieuwbouw, zij leveren allemaal geld op. De markt doet hier zijn werk.

Maar grond is óók groen, substraat: letterlijk ondergrond voor natuur, landschap, landbouw. Dit zijn functies die geen geld opleveren; integendeel, ze kosten geld, ook de landbouw. Immers, werd deze sector niet op de een of andere wijze gesubsidieerd, dan zou – de huidige grondprijzen in aanmerking genomen – de gewone boer (akkerbouw, melkveehouderij) niet eens de rente op het geïnvesteerde vermogen terugverdienen. Vandaar de vlucht in intensivering: glastuinbouw, niet-grondgebonden veredeling, bollen-teelt. Voor natuur en landschap geldt zelfs dat zij per definitie onrendabel zijn. Hier doet de markt, als gevolg van marktimper-fecties, zijn werk dus niet. Voor deze 'groene' kant van de zaak is het dan ook nodig dat de overheid correctief ingrijpt.

Het is de uitzondering die de regel bewijst: de boer die wordt uitgekocht ter wille van een toekomstige 'rode' functie, ont-vangt een veelvoud van de agrarische grond-prijs; met de opbrengst kan hij zich elders vestigen. Alleen al daardoor stijgt de prijs

van de grond, die bovendien schaarser, en dus nog duurder, wordt. Om de natuur te beschermen zijn er constructies als 'rood voor groen' of het compensatiemechanisme: wat men hier ter wille van stadsuitbreiding of infrastructuur meent te moeten opofferen, dient elders te worden goedgeemaakt met 'nieuwe' natuur. Maar van die compensatie komt vaak weinig terecht. Nieuwe natuur is een in zichzelf tegenstrijdig begrip, dat ook weer om landbouwgrond vraagt. Bovendien vindt de inbreuk op de natuur eerst plaats en is de compensatie achteraf vooraf onvol-doende geregeld en gewaarborgd.

Het is een noodlotsspiraal die onont-koombaar lijkt. Rode functies zijn agressief; groene defensief. Rode functies appelleren aan 's mensen drang tot veranderen en inno-veren; groene functies zijn er om te conser-veren, en dat is conservatief en dus politiek incorrect! Rood maakt winst, groen lijkt ver-lies op te leveren. Lijkt... Immers, de baten van natuur – gezondheid, rust, recreatie, biodiversiteit, duurzaamheid – weet men op de nationale balansen niet zichtbaar te maken. Natuur is duur en haar baten zijn moeilijk te becijferen.

Juist omdat grond niet groeit en 'van nature' steeds schaarser wordt, is markt-werking in deze sector desastreus. De over-heid – en dat zijn wij allen, dat is de gemeen-schap – moet hier dus ingrijpen door a) de grond feitelijk veilig te stellen door natuur-gebieden te verwerven, b) aan ruimtelijke ordening te doen, waarbij groene functies ook worden geëerbiedigd en gehandhaafd, en c) sturend en correctief in te grijpen op de prijszetting en 'rood voor groen' ook werkelijk af te dwingen. Hopelijk komen we met een grondexploitatiewet een eind in de goede richting...

P.C.E. van Wijmen