

De juridische en culturele betekenis van grond

AUTEUR Edwin Buitelaar

FOTOGRAFIE Casper Stelling

De economische en sociale wetenschappen hebben verschillende theoretische invalshoeken op grondeigendom ontwikkeld. Als gevolg daarvan beantwoorden deze disciplines de vraag naar de heiligheid van grond niet op dezelfde manier. In de praktijk van ruimtelijke ordening moet echter met het oog op efficiëntie en rechtvaardigheid met beide perspectieven rekening worden gehouden.

Grondeigendom kan vanuit verschillende theoretische perspectieven benaderd worden. In de neoklassieke economie wordt grond gezien als een productiefactor. In de neo-institutionele economie wordt de aandacht verlegd van de grond zelf naar het (economisch) recht om de grond te gebruiken. Sociologen bezien de rol van grondeigendom daarentegen binnen een culturele context. In dit artikel wordt het economisch en het sociologisch perspectief op grondeigendom uiteengezet. Deze perspectieven sluiten elkaar niet uit, maar kunnen af en toe wel botsen. Met name overheden dienen zich daarvan bewust te zijn.

In Nederland wordt het omslag van vrijwel elk boek over grondbeleid en de werking van de grondmarkten gesierd door een foto van een hoop zand. Daaruit blijkt weinig van de in dit nummer veronderstelde heiligheid van grond, maar het drukt de instrumentele functie des te beter uit. Om te kunnen bouwen is grond nodig. In Nederland zijn we gewend grond op grote schaal en projectmatig gereed te maken voor bebouwing. Een van de redenen om schaalvoordelen te willen behalen is de bodemgesteldheid, vooral in West-Nederland. Zo kan het

gebeuren dat nabij Utrecht een woonwijk van maar liefst dertigduizend woningen wordt gerealiseerd.

In het verleden werd de grondontwikkeling primair door gemeenten gedaan. Hierdoor is in Nederland een scheiding ontstaan tussen grond- en vastgoedontwikkeling die veel van de ons omringende landen vreemd is. Van oudsher ontwikkelde de gemeente alle grond om die vervolgens uit te geven aan een bouwer, ontwikkelaar of een woningcorporatie. Tegenwoordig hebben zij daarbij gezelschap gekregen van private partijen, waardoor het strikte onderscheid tussen grond- en vastgoedontwikkeling vervaagd is.

Grondeigendom is niet alleen een middel om te kunnen bouwen. Het kan ook een doel op zich zijn.

Wie hem dan ook ontwikkelt, grond is hoe dan ook nodig om huizen, winkels, bedrijven en kantoren te bouwen. Sterker nog: voor alle menselijke activiteiten is grond een onmisbaar podium. Daarom wordt grond in de neoklassieke economie beschouwd als een productiefactor, zoals dat traditioneel ook geldt voor kapitaal en arbeid. In de vorige eeuw groeide in de sociale wetenschappen echter de aandacht voor instituties. Hier worden twee benaderingen belicht: de neo-institutionele economische benadering, die licht afwijkt van de neoklassieke benadering, maar veel kernpunten deelt, en de sociologisch institutionele benadering, die aanzienlijk van het traditionele perspectief afwijkt.



Grond als vereiste voor ontwikkeling.

Neo-institutioneel economisch perspectief

Met betrekking tot grond is in de (nieuwe) institutionele stroming binnen de mainstream economie vooral de eigendomsrechtenbenadering interessant. Deze benadering is in 1960 geïntroduceerd in het artikel *The Problem of Social Cost* van de Britse econoom Ronald Coase, die in 1991 de Nobelprijs voor de Economie zou ontvangen. In dit artikel maakt hij aannemelijk dat door de aanwezigheid van transactiekosten de afbakening van eigendomsrechten essentieel is. Transactiekosten zijn de kosten die partijen maken voor, tijdens en na een uitruil van middelen, in dit geval bij het verwerven van grond. Hierbij moet – los van de kosten van de grond zelf – onder meer gedacht worden aan notariskosten, zoekkosten en taxatiekosten: de kosten die gemaakt worden omdat er onzekerheid bestaat. Coase presenteert een gedachte-experiment waarin er geen onzekerheid is en er geen transactiekosten bestaan. Hij beredeneert dat wanneer het geen geld, tijd of moeite zou kosten om bijvoorbeeld tot een oplossing te komen voor de geurhinder van een fabriek voor een woonwijk, de uitkomst vanzelf economisch optimaal zou zijn. De partijen die onderhandelen beschikken immers over alle informatie: er is geen onzekerheid. Het enige wat telt, is wie bereid is het meest te betalen: de gehinderde of de veroorzaker van de hinder. Juist omdat deze optimale situatie nooit zal bestaan, is het van belang om duidelijk af te bakenen wie wat mag. Bij aanwezigheid van transactiekosten vergemakkelijken eigendomsrechten het economisch verkeer. Meer algemeen geldt binnen de eigendomsrechtenliteratuur de basisaanname dat het niet zozeer de grond is die economische

betekenis heeft, maar het recht – het eigendomsrecht – om die grond te gebruiken. Het eigendomsrecht regelt niet de relatie tussen de eigenaar en de grond, maar die tussen de eigenaar en ieder ander met betrekking tot de grond. Een recht geldt alleen maar als het door de samenleving als zodanig wordt erkend.

We verhandelen dus geen grond, maar de rechten op grond. Het denken in deze termen zorgt ervoor dat we veel preciezer kunnen spreken over het deel van de grond dat we mogen gebruiken en hoe. Op grondeigendom kunnen bijvoorbeeld persoonsrechtelijke beperkingen rusten, zoals een huurrecht, of zakenrechtelijke beperkingen, zoals erfpacht. De afbakening van de rechten op grond bepaalt voor een belangrijk deel de waarde van die grond en daarmee de prijs. Huurrechten hebben bijvoorbeeld een dempend effect op de waarde van het eigendomsrecht.

Ook publiekrechtelijke beperkingen, zoals voortvloeiend uit een bestemmingsplan, bakenen het eigendomsrecht af en hebben daardoor grote invloed op grondwaarden en grondprijzen. Het verschil tussen agrarische grondprijzen en grondprijzen voor een (toekomstige) stedelijke functie illustreert dit. Bij uitleglocaties is er een behoorlijk verschil tussen de agrarische gebruikswaarde en de waarde bij toekomstig gebruik. Gemiddeld is de prijs voor agrarische grond met blijvend agrarisch gebruik vijf tot acht maal lager dan die voor ruwe bouwgrond: grond in agrarisch gebruik met de mogelijkheid tot bebouwing. Uiteindelijk wordt er voor bouwrijpe grond op woningbouwlocaties gemiddeld zestig tot vijfenzeventig keer zoveel betaald als voor landbouwgrond.

Sociologisch perspectief

Vanuit economisch-institutioneel perspectief gezien heeft grondeigendom vooral een instrumentele functie, namelijk het vergemakkelijken van het economisch verkeer. De betekenis van grondeigendom gaat echter verder dan de instrumentele waarde voor het realiseren van allerlei ruimtelijke functies. Meer algemeen kan over instituties gesteld worden dat ze een culturele betekenis hebben: ze dienen waarden niet alleen, ze belichamen ze ook. Grondeigendom is niet alleen een noodzakelijke voorwaarde of een middel om te kunnen bouwen, maar kan ook een doel op zich zijn.

De betekenis van grondeigendom is cultuurgebonden, wat niet wil zeggen dat het hebben van grond geen instrumentele betekenis kan hebben. Instrumentaliteit kan sociaal zelfs zeer gewaardeerd worden, zoals in Nederland. Volgens Teijmant (1988) neemt grondeigendom geen belangrijke plaats in in het Nederlandse cultuurpatroon. Vaak wordt hierbij de eeuwenoude strijd tegen het water als verklaring aangevoerd voor het feit dat grond als gebruiksvoorwerp wordt behandeld. De ervaring met het maken van grond, zoals bij de droogleggingen in West-Nederland en de vorming van Flevoland, zorgt ervoor dat we er niet heel voorzichtig mee omgaan. Grond is immers te produceren en eigendom over een niet-schaars goed heeft minder economische en maatschappelijke waarde.

In veel andere landen ligt het bezitten van grond aanzienlijk gevoeliger. Daar is grond – met name grondeigendom – heilig. Een voorbeeld van een westers land waar grondeigendom van groot belang is, is Amerika. Onder de welluidende titel *Fighting over land: America's legacy... America's future* (1999) koppelt Jacobs de huidige manier van ruimtelijke ordening en het overheidsingrijpen aan Amerika's oorsprong. De kolonisatie van Noord-Amerika ging gepaard met het verkrijgen van stukken grond, vaak in een omvang die in Europa ondenkbaar was. Privaat grondeigendom is daardoor een van de fundamenteën van de Amerikaanse samenleving, en publieke interventie wordt met argusogen bekeken.

In Groot-Brittannië was het hebben van privaat eigendom met name in de tijd van Margaret Thatcher (1979-1990) een ideologische kwestie. Huurders van gemeentelijke woningen kregen het recht hun huis te kopen om zo de door Thatcher zo gewenste 'property-owning democracy' te realiseren.

Ook in veel niet-westerse landen is grondeigendom maatschappelijk beladen. Het vormt met grote regelmaat de oorzaak of de aanleiding van conflicten. Het conflict tussen de Israël en Palestina is hier waarschijnlijk het bekendste voorbeeld van, maar ook de recente onlusten in Kenia voeren terug tot een eigendomsconflict.

Botsende perspectieven

De maatschappelijke betekenis van grondeigendom en de instrumentele visie daarop kunnen botsen. In de ruimtelijke ordening gebeurt dat met enige regelmaat. Als de maatschappelijke betekenis van grond onvoldoende wordt onderkend, kan er verzet ontstaan. In een recent onderzoek dat ik samen met Arno Segeren en Pia Kronberger uitvoerde naar de relatie tussen stedelijke transformatie en grondeigendom wordt een aantal praktijkvoorbeelden besproken waarin particulieren hun grond ondanks het vooruitzicht op een ruime schadeloosstelling niet

wilden verkopen. In Nederland heeft grondeigendom dan weliswaar een geringe culturele betekenis, voor individuen kan een woning of een stuk grond een belangrijk deel van hun identiteit vormen. Wat in deze voorbeelden opvalt, is dat gemeenten grondeigendom vrijwel uitsluitend als belemmerend beschouwen voor hun eigen doelstellingen. De traditie van actief grondbeleid zal hier in belangrijke mate debet aan zijn.

In het kader van een 'hoger' publiek belang ontkomt de overheid er vaak niet aan om privaat eigendom van ondergeschikt belang te verklaren. Soms lijkt het echter beter als gemeenten eigendomsverhoudingen respecteren, zeker in bestaand stedelijk gebied met versnipperd grondeigendom. Bij uitbreidingslocaties is het eenvoudiger om bij grondverwerving de plankeuzes te volgen, maar bij stedelijke transformatie ligt het omgekeerde meer voor de hand. In ons onderzoek noemden we dit 'eigendomsgevoelig plannen'. Dit kan betekenen dat de grenzen van een plan worden aangepast of dat bepaalde percelen in het plan worden ingepast, maar ook dat privaat en particulier initiatief wordt gestimuleerd. Dit kan de kosten van transformatie beperken en zo de voortgang bevorderen. Bovendien doet het recht aan een van de centrale instituties in ons rechtssysteem: privaat eigendom.

Edwin Buitelaar (buitelaar@rpb.nl) is senior onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau en houdt zich bezig met onderzoek naar grondbeleid en grondmarkten in relatie tot woningbouw en stedelijke transformatie.

Literatuurselectie

- Bromley, D. W. (1991) *Environment and economy: property rights and public policy*. Oxford, Cambridge: Blackwell.
- Buitelaar, E., A. Lagendijk & W. Jacobs (2007) *A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy*. *Environment and Planning A*, pp.891-908.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008) *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam, Den Haag: NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.
- Coase, R. H. (1960) *The problem of social cost*. *Journal of Law and Economics*, pp.1-44.
- Demsetz, H. (1967) *Toward a theory of property rights*. *The American Economic Review*, pp.347-359.
- Jacobs, H. M. (1999) *Fighting over land: America's legacy...America's future*. *Journal of the American Planning Association* 2, pp.141-149.
- Needham, B. (1995) *De gronden van ons bestaan*. Inaugurele rede. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Segeren, A. (2007) *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: belangen en strategieën van grondeigenaren*. Rotterdam, Den Haag: NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.
- Teijmant, I. (1988) *Grondeigendom in ons cultuurpatroon*. *Sociologische Gids* 5, pp.302-319.