

# Helderheid verschaffen in private en collectieve belangen

De grondpolitiek van de afgelopen twintig jaar heeft door het toenomen optreden van private partijen geleid tot hoge grondprijzen. De collectieve belangen zijn hierdoor steeds moeilijker te realiseren. Maar ook de komende decennia zal er volop gebouwd moeten worden, daarnaast zijn grootschalige functieveranderingen, zoals vergroting van het areaal natuur- en recreatiegebieden, nodig. Het CDA zal zich moeten inzetten voor nieuwe regelgeving die de grondprijzen drukt en voor collectieve voorzieningen middelen oplevert.

**G**rondpolitiek is van oudsher vol dilemma's. Er is sprake van een ideologische tegenstelling tussen het liberalisme versus het socialisme. Bovendien staan grote financiële belangen op het spel. De spanning tussen algemeen belang en privaat belang kan dus hoog zijn. Het spelersveld, dat van oudsher bestond uit de gemeentelijke en de rijksoverheid wordt tegenwoordig overwegend bepaald door private partijen. Dit artikel geeft een terugblik op de grondpolitiek die de aanleiding vormde voor de val van het kabinet-Den Uyl in 1977. Vervolgens wordt in kaart gebracht welke feitelijke ontwikkelingen er de afgelopen twintig jaar zijn geweest en tot welke oneven-

wichtigheden en problemen dit heeft geleid. Daarbij wordt steeds de rol van het CDA genoemd. De meest recente politieke discussie over grondpolitiek heeft plaatsgevonden bij de Kamerbehandeling van de wijziging van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Tenslotte worden enkele aanknopingspunten geformuleerd voor een nieuwe grondpolitiek, aansluitend bij het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden'.



*Ir. A.J.M. de Schutter*

## Terugblik

Het is twintig jaar geleden dat christendemocratische politici hun gelijk haalden in de grondpolitiek en daarmee het kabinet-Den Uyl ten val brachten. Waar ging het om?

Het is goed om de politieke context van toen nog eens te belichten. De toenmalige KVP en ARP namen deel aan een kabinet dat sterk gedomineerd werd door de PvdA. Ideologische discussies vierden hoogtij. Het liefst had de PvdA de grond willen socialiseren. Aangezien dat niet haalbaar was, werden andere wegen gezocht om 'stille verrijking' door waardestijging van grondeigendom tegen te gaan. Een pakket van maatregelen kon aan deze doelstelling bijdragen. Gedacht werd aan een prijsbeheersing van landbouwgronden, een speculatiewinstbelasting, een voorkeursrecht voor gemeenten en een aanpassing van de waarderingsnorm bij onteigening. Dit laatste punt vormde de concrete aanleiding voor de val van het kabinet-Den Uyl. Door Van Agt was een voorstel tot wijziging van de Onteigeningswet ingediend. De achterliggende gedachte was dat waardestijging van grond, die louter en alleen ontstaan was door een wijziging van de planologische bestemming, niet aan de toevallige eigenaar zou mogen toevallen, aangezien deze hiervoor zelf niets had ondernomen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel bleek echter al snel dat de christen-democratische partijen dit toch als een te grote aantasting van het eigendomsrecht zagen. Vanuit het in die jaren politiek zeer invloedrijke groene front is intensief gelobbyd om het wetsvoorstel tegen te houden. Dit gebeurde vooral vanuit de vrees dat boeren die in de nabijheid van de stad toch al in hun ontwikkeling werden beperkt, de zogenaamde negatieve ontwikkelingsschade, ook in hun vermogenspositie werden aangetast. Invulling van een soort gebruikswaarde als waardegrondslag kon hiertoe leiden. In pogingen om tot een compromis te komen werden nog allerlei varianten

ontwikkeld zoals een gebruikswaarde-plus en een verkeerswaarde-min. De verschillen werden erg klein, zodanig zelfs dat zakelijk gezien niet te begrijpen valt dat men toen geen overeenstemming heeft kunnen bereiken. Als belangrijkste reden van de val van het kabinet wordt vaak gewezen op de grote ideologische tegenstelling die feitelijk op de spits gedreven werd bij de discussie over de waardegrondslag bij onteigening. Hoe dicht men inhoudelijk eigenlijk bij elkaar zat moge blijken uit het CDA-verkiezingsprogramma 1977, waarin gepleit werd voor de invoering van een vermogenswinstbelasting op speculatiewinsten op onroerend goed.

In de daarop volgende kabinetsformatie konden tot veler verbazing PvdA, CDA en D66 het vrij snel eens worden over de grondpolitiek. In hoofdlijnen zag het pakket er als volgt uit:

- het gebruikswaardebeginsel in de Onteigeningswet zou worden gehandhaafd, met een correctiemogelijkheid voor negatieve ontwikkelingsschade;
- het voorkeursrecht zal worden uitgebreid van de gemeentelijke overheid naar de centrale overheid, vooral voor natuurterreinen en drinkwatergebieden;
- er komt een vermogenswinstbelasting op onroerend goed;
- er komt een stelsel van landbouwkundige toetsing bij de overdracht van landbouwgronden om een matigende invloed op de prijzen van landbouwgronden te bereiken teneinde de agrarische bedrijfsontwikkeling niet te laten stagneren op te hoge grondprijzen.

Dat het kabinet-Den Uyl II er desondanks niet is gekomen had andere oor-

zaken. Vervolgens heeft het CDA met de VVD nieuwe afspraken gemaakt over grondpolitiek. Strecking van deze afspraken was dat bij onteigening uitgegaan zou worden van de verkeerswaarde-min, waarbij het waardeverhogend effect van planologisch beleid buiten beschouwing blijft; er wordt een voorkeursrecht voor gemeenten ontwikkeld en om waardestijging van landbouwgrond in te dammen wordt een stelsel van landbouwkundige toetsing ontwikkeld.

### Latere ontwikkelingen in de wetgeving

Op het gebied van de wetgeving zijn in de jaren na het kabinet-Den Uyl een aantal zaken onder (mede-)verantwoordelijkheid van het CDA uitgekristalliseerd. De waardegrondslag bij onteigening is bepaald in 1981 op de verkeerswaarde, waarbij de cryptische toevoeging luidt dat de prijs wordt vermeerderd of verminderd met voordelen of nadelen ten gevolge van de bestemmingen, die door het werk waarvoor onteigend wordt tot uitvoering komen. Later werd besloten om voortaan de bestemmingswijzigingswinst, ontstaan door het planologisch mogelijk worden van een meer lucratieve bestemming, te belasten. Er is een voorkeursrecht voor gemeenten gekomen dat zeer beperkt gewerkt heeft in stadsvernieuwingengebieden. In 1996 is een belangrijke uitbreiding van de mogelijkheden tot instellen van voorkeursrecht tot stand gekomen, waarop afzonderlijk zal worden ingegaan. Het stelsel van landbouwkundige toetsing werd neergelegd in de Wet Agrarisch Grondverkeer. Uiteindelijk is de Wet, met daarin de instelling van het Bureau Beheer Landbouwgronden, er in 1984 wel gekomen, echter zonder feitelijke invulling van de

toetsing. Hiervoor ontbrak inmiddels het draagvlak omdat de grondprijzen van landbouwgronden intussen waren gedaald en ook omdat de sterke mate van overheidsinvloed die daarmee gepaard zou gaan inmiddels ook velen binnen het CDA afschrikte.

### Ontwikkelingen in de praktijk

De meest ingrijpende ontwikkeling van de afgelopen zeven jaar is de sterk toegenomen invloed van private partijen op de schaarse grondmarkt in bouwlocaties. Door ontwikkelingen in de jurisprudentie van onteigeningsprocedures bleek het bovendien niet langer mogelijk dat een gemeente grond onteigent van een projectontwikkelaar die zelf in staat is om de nieuw aangegeven bestemming te realiseren. Door de schaalvergroting in de bouwwereld is het steeds vaker gebruik dat gemeenten integrale delen van bouwplannen aanbesteden aan een projectontwikkelaar, die vervolgens met onderaannemers werkt. Voor private partijen is het dus van levensbelang geworden om over grond te beschikken en zodoende een partij te worden waar de gemeente niet meer om heen kan bij de ontwikkeling van bouwplannen. Vanwege het grote belang van de bouwers hebben deze de grondprijzen enorm opgejaagd. In de afgelopen zes à zeven jaar zijn de grondprijzen ongeveer verviervoudigd. Thans worden voor gronden waarop gebouwd mag worden prijzen betaald van f 250.000,- tot f 400.000,- per hectare, met uitschieters naar boven in Vinex-bouwlocaties. De agrarische grondprijzen variëren van f 30.000,- tot f 70.000,- per hectare. Agrariërs die te maken krijgen met bestemmingsverandering van hun gronden worden schatrijk. Bij een bedrijf van 30 hectare stijgt de waarde van hun gronden van f 1,5

miljoen gulden tot zo'n 10 miljoen. Bovendien heeft de praktijk handige wegen gevonden om onder de bestemmingswijzigingswinst, die in dergelijke gevallen van toepassing is, uit te komen. Gezien deze prijsverhoudingen komt feitelijke onteigening in de praktijk in woningbouwlocaties nog nauwelijks voor. De private sector heeft de zaak al lang geregeld voordat de gemeente aan onteigening toekomt. Mede onder invloed van deze praktijkontwikkeling heeft zich bij de bepaling van de waardegrondslag in gevallen van minnelijke verkoop ter voorkoming van onteigening ook een ontwikkeling voorgedaan. De verkeerswaarde is uitgangspunt.

Bij de feitelijke invulling volgen steeds meer onteigenings-deskundigen de zogenaamde *topdown*-benadering. Dat wil zeggen dat getaxeed wordt wat de verkoopwaarde van de grond is na bouwrijp maken, oftewel de uitgifteprijs. Hierop worden de kosten in mindering gebracht die worden gemaakt om de grond te ontsluiten en in te richten. Wat overblijft is de verkeerswaarde. Deze is meestal een veelvoud van de agrarische waarde. Door deze feitelijke ontwikkelingen is bij veel betrokkenen in de onroerendgoedwereld zoals makelaars en accountants, de opvatting gegroeid dat de eigenaar recht heeft op de meerwaarde die door planologische maatregelen is ontstaan. De politiek heeft zich de afgelopen jaren afzijdig gehouden van standpuntbepaling hierover.

## Problemen van hoge grondprijzen

Vaak wordt gesteld dat de praktijk zich wel redt met de gegroeide situatie. Naar mijn mening wordt daarbij te gemakkelijk voorbijgegaan aan een aantal

problemen die direct voortvloeien uit de sterk gestegen grondprijzen. In de eerste plaats worden de bouwplannen duurder. Uitgaande van ongeveer dertig woningen per hectare zijn de meerkosten per woning toch al gauw f 10.000 gemiddeld. Ook de openbare ruimten worden aanzienlijk duurder. In de praktijk worden de bouwkvavels steeds kleiner om de begroting sluitend te krijgen. Het leefgenot wordt hierdoor negatief beïnvloed. Een ander nadeel is dat er steeds minder financiële ruimte is om de kwaliteit van de woonomgeving te verhogen door een adequaat niveau van publieke voorzieningen te creëren. Groenvoorzieningen en recreatieve voorzieningen in de wijk komen als eerste in de verdrinking. Voor bovenwijkse voorzieningen, die in principe door bouwplannen zouden moeten worden gefinancierd is vaak geen ruimte meer. Ook in de agrarische wereld hebben de hoge grondprijzen een zeer negatieve uitstraling. Agrariërs die dure grond hebben verkocht gaan de markt weer op om vervangende grond te verwerven en jagen de prijs op in de blijvend agrarische gebieden. Collegaboeren die hun bedrijf willen uitbreiden kunnen niet tegen deze concurrentie op. Dit verschijnsel dat zich aanvanke-lijk vooral lokaal aftekende is de afgelopen twee jaar van grote invloed geworden op de markt van gehele landbouwbedrijven. Gehele bedrijven in Groningen en Zeeland hebben door vraag van agrariërs uit bouwlocaties een grondprijs gekregen die substantieel hoger ligt dan de agrarische grondprijs voor losse gronden. Op deze deelmarkt worden nu de boeren die willen verplaatsen uit een toekomstig natuurgebied weggeconcurrerd door boeren uit bouwlocaties. Op de huidige grondmarkt komen de meest lucratieve functies via de

particuliere markt dus wel aan hun trekken. Collectieve belangen zijn steeds moeilijker te realiseren. Dit geldt ook voor de realisatie van het groene beleid in het landelijk gebied, zoals de realisatie van reservata- en natuurontwikkelingsgebieden, bosaanleg en recreatiegebieden. In de nabijheid van bouwlocaties stellen de eigenaren van deze gronden steeds vaker dat zij een grondprijs willen ontvangen die gekoppeld is aan stedelijke ontwikkeling. Als de overheid die deze plannen uiteindelijk financiert daarin zou meegaan, ontstaat een enorme kostenverhoging voor de overheid. Hoge grondprijzen hebben tal van negatieve neveneffecten op met name de collectieve voorzieningen die bepalend zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving. Bovendien is er een negatieve uitstraling op de agrarische grondmarkt die uiteindelijk voor de blijvende boeren een kostenverhogende factor vormt. Deze kostprijsverhoging wordt nog versterkt doordat de pachtprijzen van landbouwgronden worden afgeleid van de grondprijzen.

### **Aanpassing van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten**

Vorig jaar heeft de parlementaire discussie plaatsgevonden over de uitbreiding van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. De aanleiding tot het uitbreiden was het besef dat met de sterk toegenomen invloed van de private sector de gemeente niet altijd even goed meer in staat is om zijn regiefunctie te vervullen. In hoofdzaak is de uitbreiding er op gericht om mogelijk te maken dat gemeenten ook buiten de huidige bebouwing, in nieuw te bebouwen gebied, de mogelijkheid krijgen om een voorkeursrecht in te stellen. Dit instrument werkt in principe passief. Wie

evenwel zijn gronden wil verkopen is verplicht deze eerst aan de gemeente aan te bieden. De gang van zaken in een aantal Vinex-locaties heeft bijgedragen aan de discussie. Het meest opvallend van het debat in de Tweede Kamer was dat door een aantal partijen werd gediscussieerd zonder in voldoende mate de feiten uit de praktijk te kennen. Deze is trouwens zeer ondoordachtig door het gebruik van opties en van economische eigendomsoverdrachten, waarbij de juridische levering wordt uitgesteld. Overigens heeft de minister van VROM desgevraagd medegedeeld dat zij niet over goede informatie beschikt over de ontwikkeling van de grondprijzen, maar dat haar geen feiten over buitensporige speculatie bekend zijn. Het Rijk heeft zich zo ver teruggetrokken dat zelfs de noodzaak van nieuw instrumentarium niet meer met feiten en cijfers kan worden onderbouwd. Het CDA heeft zich in het debat ingezet voor een beperkter toepassingsbereik van het voorkeursrecht dan door de regering voorgesteld. Mede als gevolg hiervan is de procedure tot toepassing enigszins verzwaard. Onder druk van de VVD en CDA heeft de minister toegezegd dat het instrument niet bedoeld is om de vermogenspositie van eigenaren aan te tasten. Naar mijn oordeel is, ook door het CDA, de problematiek te weinig fundamenteel benaderd. Een goede analyse van de problematiek is niet gemaakt en van een heldere visie op de beoogde regiefunctie van de gemeente is niets gebleken. Vervolgens zal de praktijk weer moeten uitwijzen hoe partijen in het veld met de nieuwe situatie zullen omgaan, waarbij de waardebeoordeling in geval van uitoefening van voorkeursrecht nog vele vragen oproept.

## Uitgangspunten voor een nieuwe grondpolitiek

Het is niet eenvoudig om voor een complex en gedetailleerd onderwerp als grondbeleid een nieuwe politieke koers te bepalen. In het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden' zijn enkele aanknopingspunten te vinden. Het CDA gaat uit van "gerechtigheid in het publieke leven en solidariteit en rentmeesterschap in een verantwoordelijke samenleving". Verder is er het besef dat "markt en overheid nodig zijn maar dat de samenleving daar niet in op gaat. De overheid is nodig om de samenleving bijeen te houden en conflicten te beslechten". Gekozen wordt voor "een sociale markteconomie, een duurzame samenleving en een overheid die gezaghebbend kan optreden op de terreinen waar bij uitstek zij te handelen heeft".

Vanuit deze beginselen zou een eigentijds grondbeleid moeten kunnen worden geformuleerd dat de verantwoordelijkheden van private partijen en overheden helder neerzet. Een eerste notie die daarbij opkomt is dat er thans een situatie is die tot problemen heeft geleid en in steeds sterkere mate zal leiden. In ons dichtbevolkte land zal ook de komende decennia nog veel moeten worden gebouwd en zijn ook andere grootschalige functieveranderingen nodig zoals een vergroting van het areaal natuur- en recreatiegebieden. De private sector heeft de neiging de 'krenten uit de pap' te pikken. Om ook de collectieve belangen te realiseren moet de regiefunctie van met name de gemeentelijke overheid versterkt worden. Het is daarbij niet gewenst om de positie van de private sector te beperken. De overheid heeft vooral behoefte aan betere instrumenten om de kosten van collectieve voorzieningen te laten mee-

financieren door private winstgevende projecten. Mogelijkheden hiertoe zijn nieuwe vormen van baatbelasting, een grondexploitatiebijdrageregeling of andere mogelijkheden van medefinanciering. Via convenanten tussen de gemeente en projectontwikkelaars kan in onderling overleg medefinanciering worden ingevuld. Om de collectieve belangen veilig te stellen verdient het evenwel de voorkeur dat de gemeente voldoende instrumenten achter de hand heeft om enige drang te kunnen uitoefenen op projectontwikkelaars die in de meeste gevallen inmiddels grondeigenaar zijn. Het CDA zou voorstander moeten zijn van het ontwikkelen van dergelijke nieuwe regelgeving die de grondprijzen drukt en middelen oplevert voor de financiering van collectieve voorzieningen.

Tenslotte resteert nog het vraagstuk van de waardebeoordeling in geval van onteigening en van uitoefening voorkeursrecht. De wettekst uit de Onteigeningswet van 1981 is tot stand gekomen in een tijd dat de waardeverschillen tussen agrarische gronden en te bebouwen gronden maar enkele tientallen procenten waren. Thans zijn te bebouwen gronden vijf à tien keer zo duur dan agrarische gronden. De door het planologisch beleid van de overheid veroorzaakte schaarste en de grote rol van private partijen hebben zich vertaald in extreme verschillen in grondprijzen. Naar mijn oordeel is het indertijd door het CDA ingenomen standpunt dat waardestijging van grond, die louter en alleen ontstaat door verandering van de planologische bestemming, niet aan de toevallige eigenaar zou mogen toevallen, nog steeds valide. In de situatie dat de overheid onteigent of gebruik maakt van

voorkeursrecht zou moeten worden uitgegaan van algehele schadeloosstelling, waarbij de effecten van planologische maatregelen worden weggedacht. Door de overheid veroorzaakte voordelen komen in principe niet toe aan het individu. Overigens heeft de toevallige eigenaar de mogelijkheid om de nieuw ontstane mogelijkheden zelf te benutten door met andere deskundigen en voor eigen risico bouwplannen te ontwikkelen. In die situatie is het van belang dat de bestemmingswijzigingswinst die in die situatie kan optreden ook daadwerkelijk wordt belast. De mogelijkheden om deze te ontduiken zouden door aanvullende maatregelen moeten worden teniet gedaan.

Door dit pakket van bovenstaande voorstellen kan invulling worden gegeven aan een grondpolitiek die enerzijds de sterk toegenomen invloed van marktpartijen in stand laat maar tegelijk erin voorziet dat ook de collectieve voorzieningen financieerbaar blijven. Daarin past de afroming van bovenmatige winsten van eigenaren die door toevallige planologische omstandigheden die buiten hun invloed liggen, hun vermogenspositie zien verveelvoudigen.

*Ir. A.J.M. (Ad) de Schutter is werkzaam als hoofd Grondzaken bij de Dienst Landelijk Gebied. Hij schreef dit artikel geheel op persoonlijke titel.*

## Literatuur

Jouke de Vries, *Grondpolitiek en Kabinetscrisis*, 1989, VUCA

A. Hollenberg, *Grondpolitiek in Nederland*, 1978, Misset

J. de Hoogh, *Rol van de grondpolitiek in het landbouwbeleid op langere termijn*, 1977, inleiding voor de NCBTB

Achtergrondinformatie van de Vereniging van Grondbedrijven, 1995 t/m 1997

Tweede Kamer, 1996, *Handelingen inzake behandeling Wet Voorkeursrecht Gemeenten*

Nooteboom en Needham, 'Een miscalculatie op de grondmarkt', *ESB* 1-11-'95

R. van Til, 'Partijen op zoek naar het goede Vinex-spoor', *Vastgoed* januari 1995

R. Terpstra, 'Facilitair grondbeleid', *Rooflijn* 1997/3