



Planbureau voor de Leefomgeving

# DE WERKING VAN DE GRONDMARKT EN DE ROL VAN DE OVERHEID

Verkenning en reflectie

**Notitie**

**Edwin Buitelaar**

**23 juni 2021**

PBL

## **Colofon**

### **Werking van de grondmarkt**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2021

PBL-publicatienummer: 4684

### **Contact**

edwin.buitelaar@pbl.nl

### **Auteurs**

Edwin Buitelaar

### **Met dank aan**

Rik Bauer, Michiel Boesveld, Saskia Ferf Jentink-Sterk, Marc Hanou, Martijn van der Molen en Leo Nooteboom voor hun commentaar op eerdere versies.

### **Redactie figuren**

Marnix Breedijk

### **Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Buitelaar, E. (2021), Werking van de grondmarkt, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

1	Inleiding	4
2	Een bijzondere markt	5
2.1	Een bijzonder goed	5
2.2	De grondmarkt als heterogene en dunne markt	6
3	Prijsvorming en prestatiemeting	7
3.1	Bestemming bepaalt grondwaarde	7
3.2	Regionalisering en segmentering	9
4	Overheidsinterventie: tussen marktspeler en marktmeester	13
	Referenties	17

# 1 Inleiding

Op het moment van schrijven verkent het ministerie van Binnenlandse Zaken de wenselijkheid en haalbaarheid van een Rijksgrondbedrijf, als onderdeel van de uitvoering van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). In dat kader is het van belang om te verkennen hoe de grondmarkt werkt, of eigenlijk hoe verschillende grondmarkten werken. Kennis daarvan heeft namelijk effect op de rol die het Rijk kan en wil nemen. In dat kader heeft het PBL het verzoek gekregen om ter versterking van de wetenschappelijke basis van deze verkenning een schriftelijke bijdrage te leveren (brief d.d. 19 februari 2021).

Voorliggende notitie probeert de eigenheid van het 'product' grond te schetsen en in lijn daarmee die van de grondmarkt en de verschillende deelmarkten daarbinnen. Vervolgens probeert het in beeld te brengen welke gevolgen dat heeft voor het acteren door overheidsinstanties op de grondmarkt. Gelet op de gevraagde omvang en de beperkte tijd betreft het hier slechts een summiere verkenning op grond van bestaande kennis en literatuur.

# 2 Een bijzondere markt

*A captious economist planned  
to live without access to land.  
He nearly succeeded,  
but found that he needed  
food, water, and somewhere to stand<sup>1</sup>*

## 2.1 Een bijzonder goed

Grond vormt de basis waarop alle menselijke activiteiten plaatsvinden, zoals bovenstaande limerick helder naar voren brengt. Het is, naast arbeid en kapitaal, een van de drie productiefactoren die een economie gaande houdt. Al wordt grond nogal eens (impliciet) samen genomen met kapitaal (zie bijvoorbeeld Piketty, 2014), verdient het een eigenstandige positie en bespreking.

Anders dan de andere productiefactoren zit grond namelijk vast aan het aardoppervlak, het is een onroerend goed (vastgoed). Dit lijkt triviaal, maar heeft wel grote implicaties voor het begrip van hoe de markt functioneert (zie 3). Het aanbod van grond staat vast – los van incidentele landaanwinning of -erosie – en kan dus niet worden vermeerderd (of verminderd), ook al bestaat daar behoefte aan. Dit betekent dat elke toename in de vraag, bijvoorbeeld als gevolg van bevolkingstoename, economische of technologische ontwikkeling, zich automatisch vertaalt in prijsstijgingen. In het geval van roerende goederen kunnen prijsstijgingen worden gemitigeerd door aanbodreacties. Die ‘inelasticiteit’ van het aanbod geldt voor grond in algemeen maar in het bijzonder voor specifieke locaties. Locationele voordelen (en nadelen) kunnen niet of nauwelijks worden gereproduceerd vanwege de unieke ligging van plekken en bijbehorende kenmerken. De Amsterdamse grachtengordel, Manhattan, Hong Kong Island, en de ligging van Londen aan de Thames zijn uniek en niet reproduceerbaar.

Het beperkte en gefixeerde aanbod, in relatie tot de groeiende vraag naar grond geeft het een zodanige waarde dat het interessant en lucratief is om er (private) eigendomsrechten aan toe te kennen (Demsetz, 1967) en, mits die goed worden beschermd door de staat (Bromley, 1991), die in bezit te nemen en te verhandelen. Grond is daardoor niet enkel een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van verschillende activiteiten zoals wonen, werken, landbouw, recreëren, enzovoorts, maar heeft door de waardevastheid en de juridische bescherming ook een min of meer zelfstandige functie als beleggings- of speculatieobject.

Hierdoor ontstaat een nadrukkelijke verbinding met kapitaal. Door het waarde vaste karakter van grond is het een ideaal onderpand voor kredietverstrekking. Hoe meer het onderpand waard is, hoe hoger het krediet dat verstrekt kan worden. Maar het werkt ook andersom: hoe meer grond kost hoe hoger het benodigde krediet. Die wederkerigheid wordt ook wel de grond-kredietcyclus (*land-credit cycle*) genoemd: een zichzelf versterkende feedbackloop die

---

<sup>1</sup> Geciteerd uit Ryan-Collins, Lloyd & Macfarlane (2017, p. 37).

naast de mogelijkheden voor kapitaalcreatie en koopkrachtvergroting ook negatieve economische effecten met zich meebrengt zoals toenemende (vermogens)ongelijkheid en een grotere volatiliteit van de economie (Ryan-Collins, Lloyd & Macfarlane, 2017).

Kortom, de rol van grond in de economie (of breder: de samenleving) is bijzonder, meervoudig en groot.

## 2.2 De grondmarkt als heterogene en dunne markt

De grondmarkt is een *heterogene* markt. Dat wil zeggen dat hetgeen verhandeld wordt sterk van elkaar verschilt (Evans 2004). Dit heeft uiteraard te maken met de al genoemde locatonele uniciteit. Daar komt nog eens bij dat bij veel grondtransacties, met name die van onbebouwde grond, allerlei aanvullende voorwaarden overeen worden gekomen die een waarde vertegenwoordigen die prijsverlagend werkt zonder dat dit voor eenieder zichtbaar wordt. Denk aan afspraken over ruilgrond, het toekennen van een bouwrecht/-claim of afspraken over voortgezet agrarisch gebruik tot aan het moment van grondontwikkeling (Segeren 2007).

Grond- en vastgoedmarkten zijn bovendien *dunne* markten, oftewel markten waarin weinig transacties plaatsvinden (Geltner et al. 2013). Grond en vastgoed zijn meestal vele jaren, soms zelfs meerdere generaties, in het bezit van dezelfde natuurlijke of rechtspersoon of van erfgenamen daarvan.

### *Taxaties voor prestatiemeting*

Het heterogene karakter van het verhandelde en de lage frequentie waarmee handel plaatsvindt zorgt ervoor dat de waarde van grond moeilijk is te bepalen. Het is ook daarom dat betrouwbare prijsindices niet of nauwelijks bestaan; bij het nemen van een (half)jaarlijks gemiddelde, bijvoorbeeld, heeft de samenstelling van alle transacties gezamenlijk een te grote en vertekenende rol (Buitelaar et al. 2016). Dit wijkt af van de situatie van andere investeringscategorieën zoals aandelen en obligaties. Die zijn aanzienlijk homogener en worden hoogfrequent verhandeld, waardoor actuele prijzen en historische prijsreeksen een goed beeld van de waarde(ontwikkeling) van de *assets* in kwestie geven.

Bij het ontbreken van voldoende en vergelijkbare referentietransacties moet de waarde van grond en vastgoed per geval worden bepaald (Van Gool et al 2007). Door het heterogene karakter van grond is vaak sprake van informatieasymmetrie tussen koper en verkoper en ontstaat er dus meer ruimte voor opportunistisch handelen en desinvesteringen (Williamson 1985). Het gebruik van taxaties moet het informatietekort beperken, maar dat vergt specialistische kennis, tijd en geld (transactiekosten).

# 3 Prijsvorming en prestatiemeting

*Corn is not high because rent is paid, but rent is paid because corn is high*  
David Ricardo (1817, p. 38)

## 3.1 Bestemming bepaalt grondwaarde

Bovenstaand citaat is misschien wel een van de meest aangehaalde zinsneden uit het werk van de Britse econoom David Ricardo. Toch kan het geen kwaad deze met enige regelmaat te herhalen omdat het principe vaak onbekend is of onbegrepen blijft. Wat dit citaat impliceert is dat de waarde van grond een afgeleide is van de waarde van het gebruik dat op die grond plaatsvindt en niet andersom. Toegepast op de woonfunctie: grondprijzen zijn een afgeleide van huizenprijzen in plaats van het omgekeerde.

In de praktijk wordt echt vaak (impliciet) geredeneerd vanuit een kostprijsgedachte: de huizenprijs als optelsom van bouwkosten en grondkosten. Recent stond er nog een brief in de Volkskrant met als titel 'Gemeente is opdrijver van de huizenprijs' (6 april 2021) waarin gesteld werd dat de grondkosten door gemeenten worden opgedreven, onder andere door allerlei projectgerelateerde kosten. En in het najaar van 2018 was er veel ophef in de lokale Utrechtse politiek – er werd een volledig raadsdebat aan gewijd – over een perceel in de Merwedekanaalzone dat in minder dan een jaar tijd van de ene naar de andere belegger was overgaan voor 14 miljoen euro meer dan waarvoor het was aangekocht. Ook hier richtte een deel van de verontwaardiging zich op het vermeende huizenprijsopdrijvende effect en de gevolgen die dat zou hebben voor de toch al problematische betaalbaarheid van woningen (in Utrecht).

Maar dit is niet hoe het werkt. De woningmarkt is een voorraadmarkt (Renes et al. 2006). De jaarlijks nieuwbouw vormt slechts een klein aandeel van de voorraad, gemiddeld minder dan één procent. Daardoor is de prijs van nieuwbouw een afgeleide van bestaande (koop)woningen. Nieuwbouw is dus prijsvolgend, niet -zettend. Daardoor kunnen de grondkosten (of eender welke andere kosten) de prijs van nieuwbouw niet verhogen; een kostenverhoging gaat daarentegen ten koste van de winst in het ontwikkelproces. Dit laat onverlet dat er op specifieke locatie wel grote afwijkingen – naar boven en naar beneden – ten opzichte van de gemiddelde huizenprijs in de voorraad kunnen bestaan.

### *Residuele grondwaarde*

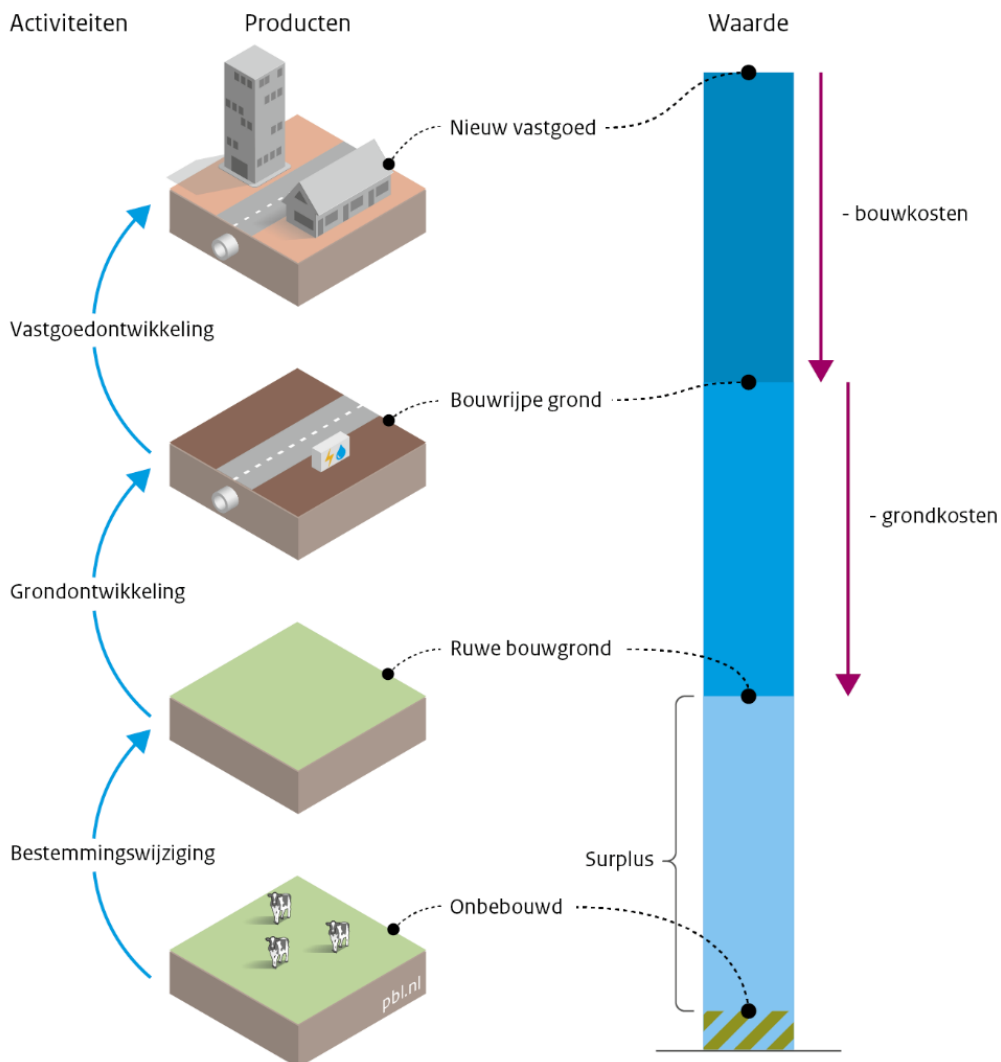
Dus bij het aankopen van grond, bijvoorbeeld agrarische grond, ten behoeve van woning- of vastgoedontwikkeling moet al rekening worden gehouden met wat de waarde van hetgeen op de grond kan worden ontwikkeld of in ieder geval wat de verwachting daarover is. Er moet vanuit het eindproduct worden teruggerekend. Dit wordt gevisualiseerd door figuur 1. De waarde van de grond is wat overblijft – het residu – als alle kosten om de (verwachte) bestemming te realiseren ervan af worden getrokken. Dit is sinds de jaren '90 van de vorige

eeuw beter in Nederland – daarvoor was het al gangbaar in veel andere landen – bekend geworden als de 'residuele grondwaardemethode' (Kruijt, Needham & Spit 1990). De residuele grondwaarde vormt het bedrag dat een kopende partij maximaal kan betalen om tot een sluitende exploitatie te komen.

Die waarderingsmethode kan worden toegepast in verschillende stadia van het ontwikkelproces. De 'residuele waarde van bouwrijpe grond' ontstaat wanneer de woning- of vastgoedwaarde wordt verminderd met de bouw- en bijkomende kosten. Wanneer daar vervolgens de grond(productie)kosten (met name de kosten voor bouw- en woonrijp maken, de plan- en proceskosten, de onderzoekskosten en de kosten voor bovenwijkse voorzieningen) vanaf worden getrokken ontstaat de 'residuele waarde van ruwe bouwgrond' (Buitelaar & Witte 2011).

Figuur 1

### Fasen van vastgoed-/gebiedsontwikkeling bij lage alternatieve kosten



### De strijd om het surplus



De waarde van grond wordt primair bepaald door wat er mogelijk is, minder door het feitelijke gebruik. Ruimtelijke ordening, in het bijzonder het bestemmingsplan, bepaalt welk gebruik mogelijk is. Vaak worden grondposities (ruim) voor bestemmingswijzigingen ingenomen; op een profijtelijke bestemming wordt dan geanticipeerd. Een recent en bekend voorbeeld hiervan zijn de door projectontwikkelaars ingenomen grondposities in Rijnenburg bij Utrecht (Van Schie, Buitelaar & Breedijk 2018).

Volgens de neoklassieke economische grondtheorieën gaat een grondeigenaar over tot wijziging van het grondgebruik wanneer sprake is van een surplus (*land rent* of *economic rent*). Een surplus is dat deel van de grondwaarde dat boven de 'alternatieve kosten' (*transfer earnings*) uitstijgt (Oxley, 2004)<sup>2</sup>. Zo is er in het geval van een bestemmingswijziging van agrarisch naar woningbouw vaak sprake van een surplus. De residuele grondwaarde van ruwe bouwgrond is doorgaans groter dan de waarde van het alternatieve grondgebruik en dat verschil is het surplus. Met name bij uitleglocaties is het surplus groot omdat het verschil tussen de waarde van de nieuwe functie (woningbouw) vele malen groter is dan de waarde van de huidige, vaak agrarische functie.

Binnenstedelijk is een ander verhaal. De huidige gebruikswaarde ligt daar doorgaans hoger, waardoor het surplus kleiner is dan bij uitleglocaties en soms zelfs negatief is (Buitelaar, Kronberger & Segeren 2008). Wanneer dat laatste het geval wil het nog niet zeggen dat er geen ontwikkeling plaatsvindt. Overheden, met name gemeenten, kunnen vanuit het oogpunt van maatschappelijke meerwaarde de verwerving en de ontwikkeling van grond met een onrendabele top besluiten (deels) op zich te nemen.

In de praktijk zijn vaak meerdere actoren actief in de bouwkolom, waaronder oorspronkelijke grondeigenaren (zoals boeren), projectontwikkelaars, beleggers, gemeenten, die allemaal een deel van het surplus naar zich toe proberen te halen. Er is ook wel gesproken over een 'strijd om het surplus' (De Greef 1997). De feitelijk betaalde grondprijzen bepalen de uiteindelijke verdeling van het surplus over de verschillende actoren.

Hier is het van belang om ook de tijddimensie in ogenschouw te nemen. De feitelijk betaalde grondprijs kan hoger of lager liggen dan de residuele waarde van de grond op het moment van ontwikkeling. Wanneer de prijs lager is dan de waarde dan is er in principe geen probleem: de grondeigenaar van dat moment incasseert het surplus. Wanneer het hoger is dan is ontstaat er wel een probleem. Er is dan geen business case: er is meer voor de grond betaald dan de voorgestane ontwikkeling rechtvaardigt. Dit gebeurde met enige regelmaat in de jaren na de financiële crisis van eind 2008. Grond was gekocht op het hoogtepunt van de woning- en vastgoedmarkt en tegen toen geldende residuele waarden. Toen door vraaguitval de vastgoed- en woningprijzen gingen dalen daalde ook residuele grondwaarden, soms dus onder het niveau van wat er feitelijk voor de grond was betaald. Dan zijn er een paar opties: verlies nemen (voorzieningen treffen), externe gelden (subsidies) aanboren of wachten tot prijzen weer (voldoende) zijn gestegen.

## 3.2 Regionalisering en segmentering

Doordat de grondmarkt een afgeleide is van de functie die de grond vervult, kent de grondmarkt een vergelijkbare *regionalisering* als de daarmee verbonden gebruikersmarkten. Woningmarkten, kantorenmarkten, bedrijfsruimtemarkten manifesteren zich allemaal op

---

<sup>2</sup> "Economic rent" is a payment over and above transfer earnings. It is a payment that which is absolutely necessary to secure the use of a factor of production for a given productive purpose' (Oxley, 2004, pp. 134-135).

bovenlokaal (en 'benedenprovinciaal') niveau, zo ook de daarvan afgeleide markten in grond voor die functies.

Ook bij de *segmentering* is de grondmarkt een spiegel van gebruikersmarkten. Dat komt door de ruimtelijke ordening, en de scheiding van ruimtegebruiksfuncties (Segeren 2007), als ook door de verschillende eisen die gebruikers aan het gebruik en dus aan de grond stellen. Ik licht hier kort drie belangrijke segmenten uit. Verschillende onderzoeken laten zien dat binnen de verschillende segmenten andere gebruiken en spelregels (instituties) gelden.

#### *De agrarische grondmarkt*

De agrarische grondmarkt is het enige segment van de grondmarkt met een eigen grondprijsmonitor; de laatste jaren wordt deze bijgehouden door het Kadaster<sup>3</sup>. Dit zou erop kunnen duiden dat het de meest transparante markt is. Maar die monitor komt tot stand door allerlei keuzes die ervoor moeten zorgen dat het enkel om transacties van 'zuivere' landbouwgrond gaat. Zo moet de koper een landbouwbedrijf hebben; moet het gaan om grasland, akkerbouwland of snijmais; de overdracht is koop-verkoop; enkel vervreemding van vol eigendom; er mogen geen opstallen bij betrokken zijn; geen reguliere pachtovereenkomst of erfpacht; en er mag geen familierelatie bestaan tussen koper en verkoper. Zonder deze versimpelingen ontstaat geen betrouwbaar beeld van de prijsontwikkeling.

In de praktijk is de markt voor landbouwgrond een zeer complexe en daardoor onoverzichtelijke deelmarkt. Ten eerste is de afgelopen jaren een steeds groter aantal actoren en belanghebbenden – ook van buiten de sector – actief op deze grondmarkt; niet alleen de agrariërs zelf, ook bijvoorbeeld ontwikkelaars en particulieren begeven zich op de markt. Ten tweede kenmerkt de landbouwgrondmarkt zich door een grote hoeveelheid aan regels, subsidies en fiscaliteiten, waarop de landbouwsector zelf overigens deels heeft aangedrongen. Zo is bijvoorbeeld winst uit waardevermeerdering van landbouwgrond vrijgesteld van inkomstenbelasting (artikel 3.12 Wet IB), een voordeel waar andere actoren op de grondmarkt geen aanspraak op kunnen maken. Wat prijsvorming extra compliceert is de invloed van andere segmenten. De prijs van landbouwgrond wordt niet enkel bepaald door de agrarische opbrengstwaarde, maar vooral door mogelijke (toekomstige) bestemmingen, zoals woningbouw, bedrijventerreinen, natuur en infrastructuur. Hier doen zich grote regionale verschillen voor. De verwachtingswaarde van de grond is immers hoger in gebieden waar veel vraag is naar grond voor stedelijke uitbreiding. Daarnaast worden door zogenaamde inktvlekwerking ook in andere agrarische gebieden de grondprijzen opgedreven. De aanleg van woon- en werklocaties in het westen en zuiden van het land kan leiden tot grondprijsstijgingen in Zeeland, Flevoland en Groningen (Segeren, Needham & Groen 2005).

#### *De grondmarkt voor bedrijfsruimten*

De markt voor grond voor bedrijvigheid is veel meer een afzonderlijk segment dan de markt voor landbouwgrond; er is weinig invloed van andere deelmarkten. De werking van deze deelmarkt wordt grotendeels bepaald door gemeenten: ze stellen de meeste relevante regels op en domineren het aanbod (Segeren, Needham & Groen 2005). Het PBL (2009) liet eerder zien dat ruim driekwart van de grond voor bedrijfsruimte door gemeenten wordt ontwikkeld met als belangrijkste argument het stimuleren van de plaatselijke werkgelegenheid en de economie. Om die reden wordt grond vaak relatief goedkoop aangeboden, waarbij via een vergelijk met omliggende gemeenten de prijs wordt vastgesteld (de comparatieve methode). De bedrijven die worden aangetrokken komen voor het grootste deel uit de eigen gemeente (75 procent) of uit de eigen regio (94 procent) (Van Oort et al. 2007).

De Commissie Noordanus (2008) en vele anderen hebben erop gewezen dat deze praktijk leidt tot een relatief grote uitbreiding van het areaal bedrijventerreinen, ruim meer dan dat

---

<sup>3</sup> [Kwartaalbericht agrarische grondmarkt, 2020 - 4e kwartaal - Kadaster.nl](https://www.kadaster.nl/rapporten/2020/04/kwartaalbericht-agrarische-grondmarkt-2020-4e-jaar)

van het areaal voor wonen (PBL 2021). De lage prijzen van bouwrijpe grond zorgen ervoor dat het aantrekkelijker is een nieuw perceel te verwerven en daarop opstellen te realiseren die aansluiten bij de wensen van de gebruiker dan om bestaande bedrijventerreinen tegen hoge kosten te herstructureren. Het illustreert dat de rol die gemeenten (en overheden in het algemeen) spelen de marktuitskomsten (positief en negatief) kunnen beïnvloeden.

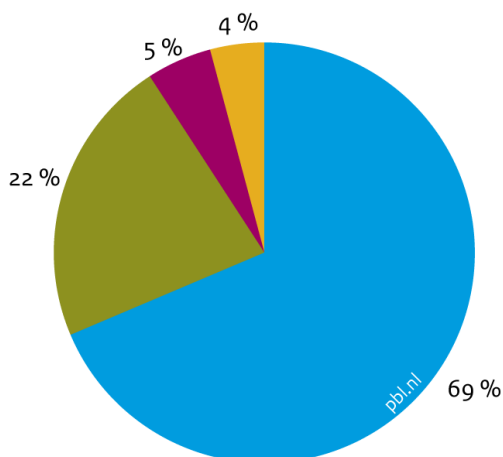
#### De grondmarkt voor woningbouw

Tot de jaren '90 was de grondmarkt voor woningbouw goeddeels in handen van gemeenten; zij hadden min of meer een monopolie op de markt (Segeren 2007). Zij kochten ruwe bouwgrond, maakten die bouwrijp, en besloten vervolgens welke woningcorporaties en, in een enkel geval, welke projectontwikkelaars op die locatie mochten gaan bouwen. Begin jaren negentig veranderde dat met uitvoering van Vinex, vaak via grote uitbreidingslocaties, maar meer nog door een verschuiving in de samenstelling van de bouwproductie van hoofdzakelijk (sociale) huur naar koop. Andere marktpartijen raakten geïnteresseerd in de grondmarkt omdat er veel geld op te verdienen bleek. Projectontwikkelaars, bouwers, woningcorporaties en andere partijen gingen op grote schaal de nog ruwe bouwgrond aankopen op toekomstige en potentiële woningbouwlocaties. Het gemeentelijk monopolie op het bouwrijp maken van grond werd daarmee doorbroken. De winst die gemeenten bij het verkopen van de bouwgrond vrijwel altijd konden opstrijken, is door deze veranderde marktomstandigheden niet meer vanzelfsprekend voor gemeenten. Dit liet (en laat) onverlet dat gemeenten nog altijd in veel gevallen zeggenschap hadden over de grond (figuur 2). Wanneer niet via pure gemeentelijke exploitatie, dan via een bouwclaimmodel of, in een beperkt aantal gevallen, via een publiek-private exploitatiemaatschappij (vaak GEM genoemd) (Groetelaers 2004).

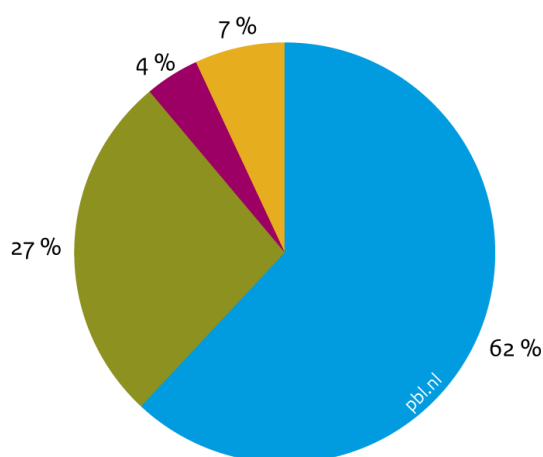
Figuur 2

### Type grondexploitatie als aandeel van aantal op te leveren woningen

1995 – 2005



2010 – 2015



- Gemeentelijk
- Privaat
- Gezamenlijk
- Combinatie

Bron: Groetelaers 2004; Bregman, Karens, Buitelaar & De Zeeuw 2018

De waarde van grond voor woningen, en daarmee de prijs, wordt doorgaans via de residuele grondwaardemethode (zie vorige paragraaf) bepaald, waarbij de waarde van het eindproduct wordt verminderd met de kosten om daartoe te komen. Voor het bepalen van de waarde van dat eindproduct, het vastgoed, worden meer of minder geavanceerde methodes toegepast. Een eenvoudige methode is de BAR-methode, waarbij de (bruto-)huur in het eerst jaar wordt gedeeld door het bruto-aanvangsrendement (de BAR). Dit is eenvoudig en maakt vergelijking tussen objecten gemakkelijk, maar houdt geen rekening met volatiele en onzekere kasstromen. Een meer geavanceerde methode als netto-contante-waardemethode (NCW) doet dat wel omdat hierbij toekomstige kasstromen via een discontovoet contant worden gemaakt naar euro's van nu. Dit vergt evenwel meer specialistische kennis en de uiteenlopende parameters die worden gehanteerd maken vergelijkingen tussen objecten en locaties lastiger.

Kortom, de verschillende deelmarkten van de grondmarkt kennen hun eigen mores en gebruiken. Betrokkenheid vergt dus zowel veel marktspecifieke als locatiespecifieke kennis van de organisatie in kwestie.

# 4 De rol van de overheid: tussen marktspeler en marktmeester

## 4.1 Rollen op de grondmarkt

Overheden zijn van oudsher ook marktpartijen die actief zijn op de grondmarkt en haar deelsegmenten. Ruimte 20 procent van het grondoppervlak van Nederland is in handen van een overheidsinstantie (tabel 1 en figuur 3). Met name gemeenten hebben veel grond in bezit. Zij zijn de eigenaren van grote delen van de openbare ruimte binnen de gemeenten en daarnaast zijn ze soms ook (zie vorige paragraaf) actief als eigenaar van bouwgrond.

Tabel 1: Publiek grondbezit<sup>4</sup>

	Grondbezit in km2	Aandeel
Rijk	1615	5%
Provincie	573	2%
Gemeente	3798	11%
Waterschap	692	2%
Overige grondbezitters	26993	80%
Totaal	33671	

Bron: BRK

### *Gemeenten*

Gemeenten zijn marktspeler en marktmeester. Marktspeler door hun eerdere genoemde rol als grootgrondbezitter, waarbij ze gefaciliteerd worden door publiekrechtelijke verwervingsbevoegdheden zoals het kunnen vestigen van een voorkeursrecht en het inzetten van de onteigeningsbevoegdheid. Daarnaast zijn marktmeester doordat ze een groot deel van de regels stellen die direct van invloed zijn op het grondgebruik, en daarmee ook de grondwaarde en de handel in grond. Het bestemmingsplan is daarbij het belangrijkste instrument.

### *Provincies*

Provincies zijn bescheiden marktspelers en zijn vooral eigenaar van bovenlokale voorzieningen als provinciale wegen en landschappen. Op het vlak van gebiedsontwikkeling zijn het

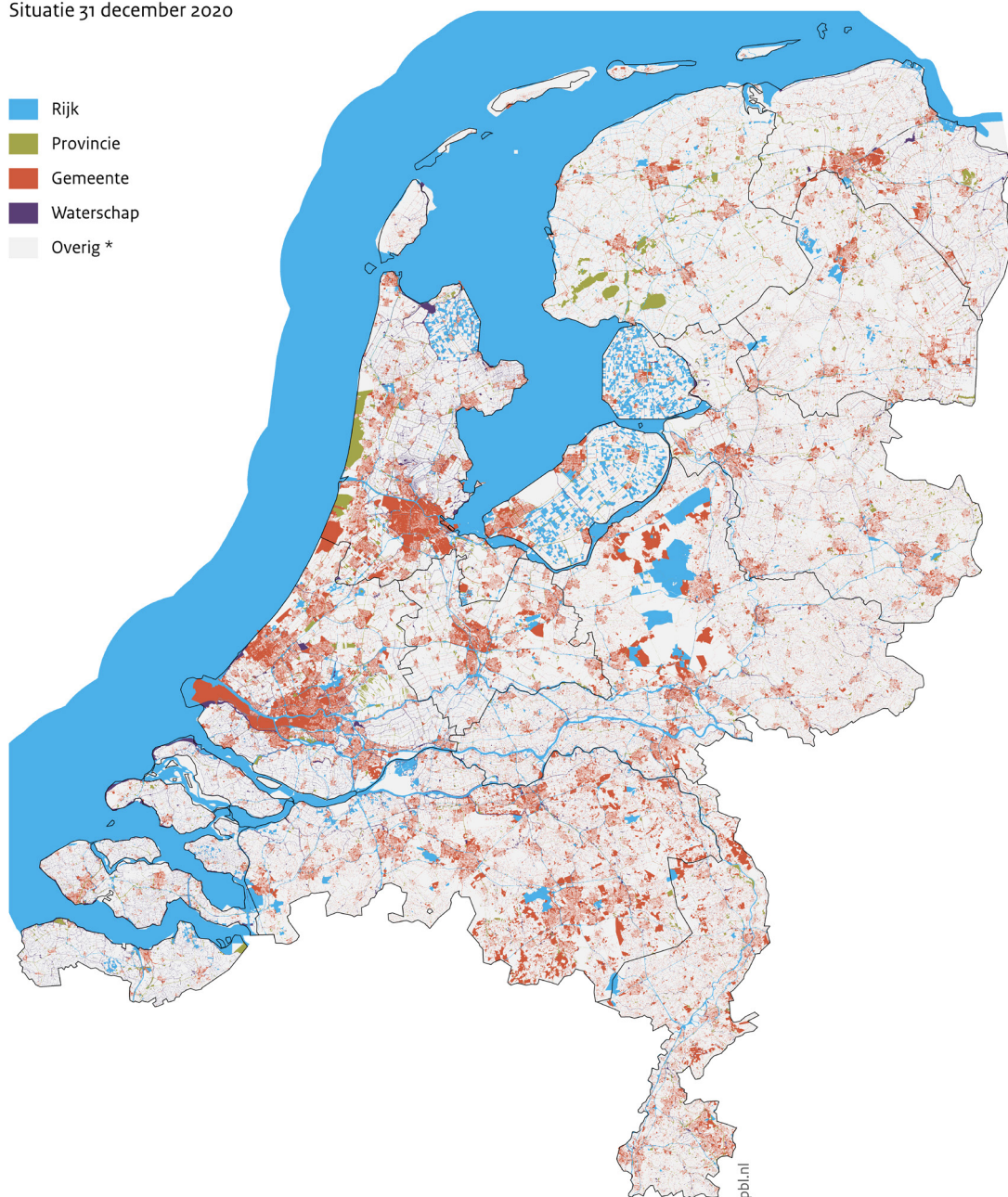
<sup>4</sup> Peildatum: 31 december 2020. De cijfers zijn exclusief oppervlaktewater.

kleine spelers. De marktmeesterfunctie lijkt wat groter in verband met de doorwerking van provinciale regels (met name provinciale ruimtelijke verordeningen) naar lokale bestemmingsplannen.

*Figuur 3*

### Grondbezit overheid

Situatie 31 december 2020



Bron: Basis Registratie Kadaster (31 december 2020); bewerking PBL

\* Staatsbosbeheer is ingedeeld in categorie 'Overig'

### Rijksoverheid

Qua rol als marktspeler zit het Rijk tussen de gemeente en de provincie. 44 procent van de Rijksgronden betreft agrarische grond (grotendeels in Flevoland), 14 procent bosgebied en 13 procent infrastructuur<sup>5</sup>. De afgelopen jaren is de rol als marktmeester beperkt geweest

<sup>5</sup> Dit is bepaald op grond van het koppelen van de Basregistratie Kadaster (BRK) en de Bodemstatistiek 2015 (CBS). De gronden van Staatsbosbeheer zitten hier niet bij.

aangezien er weinig nationale regels gelden die direct op specifieke weinig locaties gericht zijn. Wel zijn er uiteraard allerlei generieke omgevingsrechtelijke bepalingen die invloed hebben op het grondgebruik, de grondwaarde en de handel in grond.

Daarnaast heeft de Rijksoverheid een systeemverantwoordelijkheid, dat wil zeggen de verantwoordelijkheid om decentrale overheden van voldoende bevoegdheden en middelen te voorzien om actief dan wel faciliterend op de grondmarkt te opereren, bijvoorbeeld via het creëren van de bestemmingsplan-/omgevingsplanbevoegdheid, onteigening, kostenverhaal, voorkeursrecht, enzovoorts.

## 4.2 Voor- en nadelen van een actief publiek grondbeleid

Kennis van de werking van de markt is uiteraard een noodzakelijke voorwaarde voor een actieve overheidsrol daarbinnen, maar niet voldoende. Eerst zal de vraag beantwoord moeten worden of, en onder welke voorwaarden, dit nuttig en nodig is. Er zijn verschillende argumenten voor en tegen het voeren van een actief grondbeleid die hier de revue zullen passeren<sup>6</sup>.

Allereerst wordt de rol bij de *sturing* van ruimtelijke ontwikkelingen genoemd als argument. Via gronduitgifte kunnen immers voorwaarden worden opgelegd aan het toekomstige gebruik. De vraag is echter in hoeverre dit aanvullende mogelijkheden biedt ten opzichte van de bestemmingsplan/omgevingsplan. Vermoedelijk wat betreft de aard van het grondgebruik niet<sup>7</sup>, hooguit de timing van veranderingen. Zo kan een 'bouwplicht' worden opgelegd, een termijn waarbinnen de bestemming gerealiseerd moet worden, zij het dit ook niet onbegrensd is en onder sommige omstandigheden gezien kan worden als een overheidsopdracht en aanbestedingsplichtig is. Dit staat nog los van de vraag hoe effectief dit soort bepalingen zijn.

Een ander argument is een klassiek (welvaarts)economisch argument en dat is het bestaan van *marktfalen*, in de zin van goederen waarin de markt niet of in onvoldoende mate voorziet (Evans 2004). Over het algemeen gaat het hier om voorzieningen die in (enge) financiële zin meer kosten dan ze op opbrengen maar toch maatschappelijk gewenst zijn zoals infrastructuur, groen- en natuurontwikkeling, cultuur- en sportvoorzieningen, enz. Maar het kan ook gaan om woningbouw op een plek waar dat financieel niet of nauwelijks haalbaar is, zoals op locaties waar de huidige gebruikswaarde of hoge saneringskosten een profijteloze ontwikkeling in de weg staan.

Daarnaast kunnen gemeenten soms behulpzaam zijn in het opheffen van *hold-out*, oftewel een proces waarin een grondeigenaar niet wil verkopen, of daar zo lang mogelijk mee wacht om de prijs op te drijven. In voorkomende gevallen kan dit een hele ontwikkeling frustreren – wanneer het binnen de beoogde locatie centraal gelegen ligt – en kan een overheid, mede gesteund door de onteigeningsbevoegdheid, van dienst zijn. Of hier écht sprake is van 'actief' grondbeleid is de vraag. Het lijkt meer reactief, als antwoord op ontstane private verwervingsproblemen, en behelst niet het door de overheid strategisch en anticiperend verwerven van grond met het oog op een eventuele toekomstige gebiedsontwikkeling.

Daarnaast zijn er twee financiële argumenten voor actief publiek grondbeleid, te weten *kostenverhaal* en *baatafoming*. Het argument van kostenverhaal heeft sinds de Wro 2008 aan kracht ingeboet omdat dit toen (beter) publiekrechtelijk is geregeld. Zonder grond in bezit te

<sup>6</sup> Zie voor een vergelijkbare uiteenzetting Buitelaar (2015).

<sup>7</sup> Wel kunnen aanvullende voorwaarden via gronduitgifte 'aantrekkelijk' zijn om dat ze niet appellabel zijn.

hebben kan de vaststeller van het bestemmingsplan publieke kosten verhalen via het exploitatieplan of – dit gebeurt veel vaker – via een anterieure overeenkomst. Wat verhaald mag worden is gelimiteerd via een kostensoortenlijst en via een aantal criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Meer verhalen dan wat is toegestaan kan uiteindelijk tot zogenoemde ‘onverschuldigde betalingen’ leiden.

Daar waar kostenverhaal publiekrechtelijk goed geregeld is, geldt dat minder voor baatafoming. Alle grondwaardestijging (na aftrek van kosten – zie figuur 2) komt de eigenaren toe, niet de gemeenschap. Baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet) is een middel om hiervoor in te zetten maar dat wordt vanwege maatschappelijke gevoeligheid en praktische uitvoerbaarheidsproblemen (wie heeft hoeveel baat?) zelden gebruikt. Dus kan actief publiek grondbeleid een goed alternatief zijn voor baatafoming, al dan niet om de afgeroomde baten te besteden aan onrendabele plannen elders (bovenplanse verevening). Wel moet hier gewezen worden op de financiële risico’s; er zijn over een langere termijn mij bezien lang niet enkel ‘baten’. In de jaren na de financiële crisis van 2008/2009 leden gemeenten miljardenverliezen op grond.

Tot slot nog aandacht voor een meer principiële, rechtstatelijk bezwaar. Er is al vaker gewezen op de hybride of dubbelrol die overheden (gemeenten) vervullen wanneer ze zowel marktspeeler als marktmeester zijn (o.a. Segeren 2007): meedoen aan een spel waarvan je zelf de regels bepaalt is niet zonder bezwaren. Er kan dan namelijk een prikkel zijn om grond die de overheid zelf bezit sneller en commercieel aantrekkelijker te bestemmen – ‘eigen grond eerst’ – dan die van private partijen elders in het gebied.

Kortom, actieve publieke betrokkenheid in de grondmarkt vergt een zorgvuldige en prudente afweging. Een systematische verkenning van de additionele rol ten opzichte van de publiekrechtelijke bevoegdheden, de mate waarin sprake is van ‘markfalen’ en de financiële risico’s zou moeten nopen tot een terughoudende en selectieve grondverwervingsstrategie van overheden in het algemeen en de Rijksoverheid in het bijzonder.



# Referenties

- Bregman, A., J. Karens, E. Buitelaar & F. de Zeeuw (2018), *Gebiedsontwikkeling in een nieuwe realiteit*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Bromley, D. W. (1991), *Environment and economy: property rights and public policy*. Oxford: Blackwell.
- Buitelaar, E. (2010), 'Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt', in *Ruimte & Maatschappij*, 2(1): 3-20.
- Buitelaar, E. (2015), 'Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk', in *Cobouw*, 16 januari (zie ook [www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu)).
- Buitelaar, E., O. Levkovich & J. Rouwendal (2016), *Naar een prijsindex voor commercieel vastgoed. Een verkenning van de mogelijkheden*. Amsterdam: ASRE.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi uitgevers.
- Buitelaar, E. & P. Witte (2011), *Financiering van gebiedsontwikkeling: een empirische analyse van grondexploitaties*. Den Haag: PBL.
- Demsetz, H. (1967), 'Toward a theory of property rights', in *The American Economic Review*, 57, 347-359.
- Evans, A. (2004), *Economics, Real Estate and the Supply of Land*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Gool, P. van, D. Brounen, P. Jager & R.M. Weisz (2007), *Onroerend goed als belegging*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.
- Greef, J.H. de (1997), *Het gevecht om het residu*. Universiteit van Amsterdam.
- Groetelaers, D. (2004), *Instrumenten locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Delft: DUP.
- Kruijt, B., B. Needham & T. Spit (1990), *De economische grondslagen van grondbeleid*. Amsterdam: SBV.
- Oort, F. van et al. (2007), *Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid*. Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- Oxley, M. (2004), *Economics, planning and housing*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- PBL (2009), *De toekomst van bedrijventerreinen*. Den Haag: PBL
- PBL (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte*. Den Haag: PBL
- Renes, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen. De rol van de ruimtelijke ordening*. Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- Ricardo, D. (1817, herdruk 2004), *The principles of political economy and taxation*. Mineola (NY): Dover Publications.
- Ryan-Collins, J., T. Lloyd & L. Macfarlane (2017), *Rethinking the economics of land and housing*. London: Zed Books.
- Schie, M. van, M. Breedijk & E. Buitelaar (2018), 'De grote bouwspagaat. Publieke binnenstedelijke doelen en private buitenstedelijke belangen', in *Ruimte + Wonen*, nummer 1: 22-31.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers.
- Segeren, A., B. Needham & J. Groen (2005), *De markt doorgrond*. Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers.
- Williamson, O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.