

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Grond aan de samenleving

Speculeren met grond moet minder aantrekkelijk worden. Met het eigendomsrecht van grond is ook een ontwikkelplicht gegeven om de samenleving te dienen. Het aan de samenleving laten toevallen van de waarde­stijging van grond past in een evenwichtige christendemocratische visie op grond­politiek, waarin het eigendomsrecht nooit absoluut is, noch de staat de alles­bepalende speler.

door José Goud-van der Plas De auteur is als programmaleider Grond bij de gemeente Eindhoven verantwoordelijk voor het grondbeleid en de aan- en verkoop van gronden door de gemeente. Zij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

In de Bijbelse gelijkenis van de talenten stopt een van de dienaren het aan hem toevertrouwde talent in de grond. Hij krijgt daarvoor straf van zijn meester, want deze luie aanpak genereert geen rendement. Het huidige economische tijdperk lijkt juist het omgekeerde te prediken: het simpelweg bezitten van eigendommen, zoals grond en vastgoed, leidt tot opbrengsten die de resultaten van hard werken in de schaduw zetten. Een recent voorbeeld zijn de in de media breed uitgemeten grondblunders van ProRail, waarbij gratis weggegeven grond langs spoorlijnen een paar jaar later van een slimme ondernemer voor vele miljoenen moest worden teruggekocht.¹ Het is tijd voor een christendemocratische visie op grondbezit en gebiedsontwikkeling en op de cruciale rol van de overheid daarin.

Eigenaren profiteren van schaarste

Het meest expliciete christendemocratische standpunt ten aanzien van grond werd ingenomen door Dries van Agt in zijn rol als vicepremier in het kabinet-Den Uyl (1973-1977). Intentie van de regering was om de Onteigeningswet te wijzigen. Waardestijging van grond doordat er een andere bestemming aan gegeven zou gaan worden, zou niet meer aan de eigenaar toevallen: grond zou onteigend gaan worden op basis van gebruikswaarde. Van Agt vreesde echter beroering in de agrarische sector omdat boeren zich in hun vermogenspositie aangetast konden voelen, en nam afstand van deze afspraak.² Gevolg was dat op 22 maart 1977 het kabinet viel, 64 dagen voor de al geplande verkiezingen.³

De waarde van grond wordt in Nederland ook nu nog bepaald door

de marktwaarde. De marktlogica houdt bij het bepalen van een prijs rekening met een eventuele toekomstige waardeverhoging. Adagium is: locatie, locatie, locatie. Schaarste van grond is de bepalende factor en drijft de prijs op. Dit alles maakt speculeren met grond aantrekkelijk.

Christendemocratisch denken over grondbeleid

In 1997 schreef de heer De Schutter in *Christen Democratische Verkenningen* dat het CDA 'voorzitter [zou] moeten zijn van het ontwikkelen van dergelijke nieuwe regelgeving die de grondprijzen drukt en middelen oplevert voor de financiering van collectieve voorzieningen', want 'door de overheid veroorzaakte voordelen komen in principe niet toe aan het individu'. Dit was een reactie op de opstelling van het CDA in discussies omtrent de uitbreiding van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), waarin – in lijn met Van Agt in 1977 – gesteld werd dat het niet de bedoeling kan zijn om de vermogenspositie van eigenaren aan te tasten. De Schutter vond 'de problematiek te weinig fundamenteel benaderd'.⁴

In 2000 constateerden leden van de CDA-Tweede Kamerfractie dat door het hoofdzakelijk private eigendom op de grondmarkt 'de regiefunctie van de gemeente bij de realisering van nieuwe bestemmingen [...] tot op zekere hoogte door de ontwikkelingen op de grondmarkt [wordt] uitgehouden'.⁵ Een volledige terugkeer naar actieve grondpolitiek door gemeenten, waar vanuit socialistische hoek vaak voor wordt gepleit, vonden zij echter te veel van het goede gezien het christendemocratische uitgangspunt dat particulier initiatief de ruimte moet kunnen krijgen, 'mits zij niet ten koste gaat van bredere, maatschappelijke doelen'. Net als De Schutter constateerden de auteurs dat de ontwikkeling op de grondmarkt ertoe leidt dat enkelingen zich verrijken ten koste van de gemeenschap. Ook stelden zij dat gezien de

hoeveelheid claims die er zijn op de beschikbare ruimte, er nooit voldoende grond beschikbaar zal zijn om prijsstijgingen een halt toe te roepen.⁶ De problematiek van schaarste is sindsdien onverminderd actueel gebleven.

Overheidstaken vanuit publieke gerechtigheid

De overheid is er om het recht en de mensen te dienen en zo voorwaarden te scheppen voor solidariteit, gespreide verantwoordelijkheid en rentmeesterschap. Vanuit het principe van publieke gerechtigheid heeft de overheid drie kerntaken. Het *aanspraakskarakter* maakt dat de overheid toeziet op de elementaire voorwaarden waaronder de samenleving tot ontplooiing kan komen. Het *normerend karakter* ziet toe op rechtvaardigheid. Tot slot maakt het *waarborgkarakter* de rol van de overheid niet groter dan noodzakelijk: de overheid moet de

De ontwikkeling op de grondmarkt leidt ertoe dat enkelingen zich verrijken ten koste van de gemeenschap

eigenheid en zelfstandigheid van niet-statelijke verbanden respecteren.⁷

Aanspraakskarakter: regie op de invulling van de ruimte

Momenteel wordt op landelijk niveau gewerkt aan een ingrijpende beleidswijziging: de nieuwe Omgevingswet, die een versimpeling van regelgeving beoogt en ruimtelijke ontwikkelingen centraal wil stellen: 'Het gaat erom dat burgers, bedrijven en overheden in onderlinge samenspraak tot een goede afweging van alle belangen komen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. [...] Deze benadering sluit aan bij de veranderende rol van de overheid, waarin de overheid steeds minder centraal bepalend is.'⁸ De overheid wil zich bescheidener en meer ondersteunend

ten opzichte van wenselijke ontwikkelingen opstellen. Maar hoe en door wie wordt die wenselijkheid bepaald en bewaakt? En wat vraagt dat van de overheid? In de nieuwe werkelijkheid blijft de kaderstellende rol hoe dan ook de eindverantwoordelijkheid van de overheid.

Vanuit een christendemocratische visie wil de overheid ruimte bieden aan maatschappelijke ambitie, maar in de praktijk lopen initiatiefnemers geregeld tegen terughoudendheid bij de overheid aan. Het mogelijk maken en ruimte creëren voor initiatief zou positiever benaderd mogen worden. Er is niks mis met gezond ondernemerschap. Dit is in lijn met wat de nieuwe Omgevingswet voorstaat, maar dit ideaal kan alleen slagen als het logisch wordt dat ruimte inzetbaar is voor de samenleving als geheel: in omstandigheden waarin nagenoeg alle grond al ‘van iemand’

De regie op ruimtegebruik teruggeven aan de samenleving is het leidende principe in een christendemocratische visie op gebiedsontwikkeling

is, heeft het algemene belang soms het nakijken en heeft de maatschappij uitsluitend een reactieve inspraakmogelijkheid in een bestemmingsplanprocedure. Waar het maatschappelijke belang het particuliere – letterlijk door perceelsgrenzen afgebakende – belang overstijgt, daar moet het voor een eigenaar lonend worden om samen te werken met partijen die ideeën hebben over de invulling van de beschikbare ruimte.

De overheid kan hierbij optreden als matchmaker tussen initiatieven en eigenaren. Door initiatief de ruimte te bieden, krijgen waarden als inclusiviteit en innovatie een concrete vertaling in ontwikkelingen. Daarin blijft financiële haalbaarheid belangrijk, maar

kan winststreven van een grondeigenaar niet altijd het leidende principe zijn. Om de logica van winstmaximalisatie en het te ver doorgeslagen marktdenken te kunnen vervangen door deze logica van maatschappelijke waardecreatie, is stevige regie op het inperken van grondspeculatie nodig.

Normerend karakter: regie op betaalbaarheid van de ruimte

De gemeente stelt vast waar gebruik van grond aan moet voldoen via het publiekrechtelijke middel van het bestemmingsplan. Deze rol is historisch gegroeid: het maken van onderlinge afspraken tussen eigenaren, gebruikers en betrokkenen over grondgebruik en het toezien op de naleving ervan is door de tijd heen steeds verder verstatelikt.⁹ In het proces van gebiedsontwikkeling vindt een transformatie van grondgebruik plaats en wordt het bestemmingsplan aangepast.

Opmerkenswaardig hierbij is dat als bestemmingswijzigingen de waarde van een perceel laten dalen, dit via de zogenoemde planschaderegelingen door de overheid aan eigenaren wordt vergoed. Voor waardevermindering geldt een dergelijke regeling andersom niet: deze valt

toe aan de eigenaar.¹⁰ Voor een eigenaar is waardeontwikkeling van zijn perceel daarmee een loterij zonder nieten.

De mensheid heeft als taak een goede rentmeester te zijn en de aarde verantwoord te gebruiken. De aarde is immers aan ons allen gegeven. Tegelijkertijd geldt dat grondeigenaren een sterke positie hebben. Dat heeft zijn waarde: een boer die zaait, heeft de zekerheid dat hij kan oogsten. Het christendemocratisch denken ondersteunt bezitsvorming, omdat eigenaarschap bijdraagt aan betrokkenheid en goed rentmeesterschap. Toch kunnen vragen worden gesteld over de rechtvaardigheid van de verdeling van lusten en lasten die ontstaan is. Op de woningmarkt is deze het duidelijkst ontspoord: voor starters

is het momenteel vrijwel onmogelijk geworden een woning te kopen.¹¹ Maar waar het in het belang van de samenleving is om tempo te maken met het ontwikkelen van woningen, zien we in de praktijk te vaak dat strategisch handelende eigenaren rustig op waardeestijging van hun eigendom wachten. En deze eigenaren worden daarin geholpen, omdat tegenover zelfrealisatierecht zelden ontwikkelplicht staat.

Om dit probleem bij de wortel aan te pakken, moet de overheid de mogelijkheid krijgen om gebruik van ruimte te verplichten als dat tot maatschappelijke waarde leidt. Het moet ook bespreekbaar zijn om in ieder geval waardeestijging door bestemmingswijziging in te zetten voor het algemeen nut door het zwaarder belasten of verplicht afdragen van waardeestijging van eigendom, zoals De Schutter in 1997 al suggereerde, want dit zijn verdiensten die de samenleving toekomen. Ook de wetwijziging rondom onteigening die het in 1977 niet haalde, zou een bijdrage kunnen leveren: het simpele

gegeven dat de overheid in staat is te onteigenen op basis van de waarde van het gebruik, maakt dat speculatief kopen veel minder interessant wordt.¹²

Waarborgkarakter: ieder zijn eigen rol

In een grondmarkt van eigenaren en strategisch handelende ontwikkelaars komt de gemeente vaak in een positie dat ze zich actief op de grondmarkt moet bewegen om maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen mogelijk te maken. In het uiterste geval dat pogingen om minnelijk te verwerven niet tot aankoop leiden, heeft de gemeente een beperkte mogelijkheid om gronden te onteigenen.¹³ Geregeld wordt gesteld dat een gemeente zich eigenlijk helemaal niet zou moeten bezighouden met het actief kopen en verkopen van grond. Dit zou moeten worden overgelaten aan marktpartijen; de gemeente zou zichzelf met een dubbele pet kunnen bevoordelen, en daarnaast zou de overheid geen risicovolle onderneming moeten voeren met publiek geld.



Bron: iStock

Maar kan de overheid haar taak dan nog wel vervullen?

De nieuwe Omgevingswet gaat – net als het christendemocratisch denken – uit van een netwerksamenleving, waarin de overheid in eerste instantie aanvult en faciliteert. Om een netwerksamenwerking te laten slagen moeten deelnemers elkaar vertrouwen. Het is echter naïef om een paradigmawijziging na te streven die uitgaat van vertrouwen, als de samenleving in het gebruik van de ruimte amper positie meer heeft. De overheid moet daarom een sterke positie krijgen om vanuit een eigenstandige rol namens de samenleving waar nodig het speelveld voor marktpartijen af te bakenen, desnoods door zelf actief gronden te verwerven. Van daaruit kunnen partijen dan werken aan het opbouwen van een constructieve samenwerking.

Ruimte aan de samenleving

De regie op ruimtegebruik teruggeven aan de samenleving is het leidende principe in een

christendemocratische visie op gebiedsontwikkeling. Een krachtige overheid moet daarvoor de instrumenten ontwikkelen. Doel daarbij is om initiatieven vanuit de samenleving leidend te laten zijn in het benutten van ruimte, soms zelfs als dit ten koste gaat van particuliere eigendomsrechten. Dit vraagt om democratische maatregelen waardoor brede waardecreatie ruimte krijgt boven grondspeculatie.

De overheid moet daarbij blijven toezien op een rechtvaardige verdeling van de beschikbare ruimte en zou haar rol kunnen vinden in het bijeenbrengen van initiatief en locatie en het mogelijk maken van beoogde invullingen. Uit strategische overwegingen terreinen braak laten liggen of maatschappelijke initiatieven negeren moet verleden tijd worden. Een christendemocratisch perspectief op grondeigendom stelt niet de belangen van individuen voorop. De ruimte is aan de samenleving.

- 1 Nieuwenhuis, M. & Groenendijk, P. (2018, 15 december). Rotterdamse zakenman kost ProRail 18 miljoen: wie betaalt dat? Jij! *Algemeen Dagblad*.
- 2 De Schutter, A.J.M. (1997). Grondpolitiek: Helderheid verschaffen in private en collectieve belangen. *Christen Democratische Verkenningen*, 17(5), 198-204.
- 3 Bootsma, P. & Dijkman, P.J. (2003). Den Uyl wilde niet vallen: De besluitvorming in de ministerraad over de grondpolitiek in maart 1977. In C.C. van Baalen, W. Breedveld, J.W.L. Brouwer, P.G.T.W. van Griensven, J.J.M. Ramakers & W.P. Secker (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2003: Emotie in de politiek* (pp. 103-112). Nijmegen/Den Haag: Centrum voor Parlementaire Geschiedenis/Sdu Uitgevers.
- 4 De Schutter (1997).
- 5 Biesheuvel, P.J. & Tulner, P.R. (2000). De ruimte betaald: Aanzet voor een CDA-visie op het grondbeleid. *Christen Democratische Verkenningen*, 20(6), 9-19.
- 6 Biesheuvel & Tulner (2000).
- 7 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2016). *Gezag, vrijheid en burgerschap. De rol van de overheid in onze samenleving*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, pp. 61-62.
- 8 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018, 3 juli). *Wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet: Memorie van Toelichting*, p. 8. Kamerstuk, opgevraagd via <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/03/wetsvoorstel-invoeringswet-omgevingswet---memorie-van-toelichting>
- 9 Freyfogle, E.T. (2010). Property and liberty. *Harvard Environmental Law Review*, 34(1), 75-118, aldaar 95.
- 10 Met uitzondering van beperkte mogelijkheden om bepaalde kosten op eigenaren te verhalen die samenhangen met de bestemmingswijziging.
- 11 In dit kader kan ook gedacht worden aan diverse hervormingen op de woningmarkt, bijvoorbeeld het inperken van de leenmogelijkheden. Uit onderzoek blijkt dat hoe meer er geleend kan worden, hoe sterker de woningprijzen stijgen.
- 12 Ryan-Collins, J., Lloyd, T. & Macfarlane, L. (2017). *Rethinking the economics of land and housing*. Londen: Zed Books, p. 197.
- 13 In het geval een eigenaar zelf in staat is de beoogde nieuwe bestemming te realiseren, kan onteigening veelal voorkomen worden met een beroep op het zogenoemde zelfrealisatierecht.