

# HOE ZIT DAT MET GROND EN WONEN?

Woonbeleid en grondbeleid zijn nauw met elkaar verweven. Reden om dit nader te bekijken nu er honderdduizenden woningen gebouwd zouden moeten worden. De gemeenteraad moet toezien op gemeentelijk grondbeleid. Maar gebeurt dat ook? Ondertussen heeft de Autoriteit Consument en Markt onderzoek aangekondigd naar grondspeculatie.

TEKST: AGNES VERWEIJ

BEELD: ANP VINCENT JANNINK

### Voor wie?

Huurders in de corporatiesector en de commerciële sector

► Grondbeleid mag zich verheugen in een toenemende interesse. Recent liet de Autoriteit Consument en Markt de werking van de grondmarkt en de invloed daarvan op de woningbouwproductie onderzoeken door Erwin van der Krabben, hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de Radboud Universiteit. Bij verschijnen van zijn rapport op 12 november kondigde de ACM meteen vervolgonderzoek aan. Eerder die maand publiceerde *de Correspondent* zijn vertaling van een lezing uit oktober 2020 van de Britse schrijver George Monbiot, bekend om zijn ecologisch en politiek activisme. In het artikel legt hij uit hoe grondbezit de bron is van alle grote sociaal-economische en ecologische problemen van deze tijd. En dat we in feite moeten losbreken uit de zeventiende eeuwse doctrine van John Locke, die stelde dat je bezit kreeg over land, door dat te 'vermengen' met je arbeid, bijvoorbeeld door er als 'eerste' een gat te graven. Deze doctrine vormt nog steeds de basis van onze huidige wetten en ons economisch leven. Volslagen krankzinnig, vindt Monbiot. Hij pleit voor hogere belastingen op grondbezit, herstel van de *commons* (het gemeengoed) en

democratisering van besluitvorming over hoe grond wordt gebruikt.

Dat de belangstelling voor grondbeleid groeit, merkt ook Edwin Buitelaar, senior onderzoeker van het Planbureau voor de Leefomgeving, tevens bijzonder hoogleraar binnen het departement sociale geografie en planologie van de Universiteit van Utrecht. Voorheen werd hij uitgenodigd om iets over grond te komen vertellen op bijeenkomsten met ambtenaren of wetenschappers. 'Nu mag ik steeds vaker aantreden in openbare gelegenheden met een breder publiek, zoals hier', vertelt hij op 8 november in de Leeszaal West in Rotterdam dat is opgezet door buurtbewoners. Hij komt er vertellen over 'Recht op grond als basis voor betaalbare woningbouw', op verzoek van Recht op de stad Rotterdam en Architectuur instituut Rotterdam. Buitelaar belooft om drie misverstanden uit de wereld te helpen: Dat hoge grondprijzen voor hoge huizenprijzen zorgen. Dat voor sociale woningbouw gemeentelijk grondbezit noodzakelijk is. En dat het normaal is dat grond en de baten van grond in privaat eigendom zijn.



→ Aanbouw van de wijk Stadshagen in Zwolle, in weilanden aan de rand van het landbouwgebied

### Productiefactor

In juni publiceerde Buitelaar voor het ministerie van BZK een notitie over 'De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid' waarin hij in een notendop de basis voor het denken over grond uitlegt. Aanleiding was de verkenning van het ministerie naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een Rijksgrondbedrijf, als onderdeel van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Ook bij het Rijk hernieuwde aandacht voor grondbeleid dus. Grond is een van de productiefactoren naast arbeid en kapitaal maar krijgt traditioneel een stuk minder aandacht dan die andere twee. Onterecht, stelt Buitelaar, want 'de rol van grond in de economie (of breder: de samenleving) is bijzonder, meervoudig en groot', schrijft hij in zijn notitie voor BZK. Grond is onroerend goed, kan niet worden verplaatst en niet worden vermeerderd



De huizen worden gebouwd in de Mastenbroekerpolder.

**// Toetreding tot de woningbouwmarkt wordt mogelijk bemoeilijkt door marktmacht van ontwikkelende grondeigenaren //**

(of verminderd) als daar vraag naar zou zijn en dat heeft grote implicaties voor hoe de markt functioneert. '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 en, mits die goed worden beschermd door de staat, 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.'

Dat er met grond gespeculeerd wordt, heeft nu dus ook de speciale aandacht van de Autoriteit Consument en Markt. 'Toetreding tot de woningbouwmarkt wordt mogelijk bemoeilijkt door marktmacht van ontwikkelende grondeigenaren', schrijft de ACM in een persbericht (12/11). 'Het eigendom van grond is juridisch afgeschermd. Wie over grond beschikt, verwerft ook de bouwrechten. Omdat een beperkt aantal partijen financieel in staat is om strategische grondposities voor de bouw van nieuwe woningen in te nemen, kan dit leiden tot marktmacht. Naar deze mogelijke marktmacht gaat de ACM nu nader onderzoek doen. Ook het feit dat grondeigenaren woningbouwplannen soms niet direct uitvoeren – zogenaamde "stalled sites" – is iets dat de ACM verder wil onderzoeken. Naar schatting wordt ongeveer een kwart van de totale "harde" plannen niet gebruikt.'

**// Als de gemeenteraad bij het bepalen van de bestemmingen niet oplet, is de kans op democratische invloed op het grondbeleid verder verkeken //**

► **vervolg** van pagina 17

### Grondwaarde

Hoe wordt de waarde van grond eigenlijk bepaald? Buitelaar legt het uit aan de hand van een standaard gebiedsontwikkelingsproces. Stel je hebt onbebouwde grond, een stuk land van de boer. Daar legt de gemeente een bestemmingswijziging op. Daarmee wordt het ruwe bouwgrond. Een partij gaat de grond dan 'ontwikkelen' oftewel bouwrijp maken met infrastructuur en leidingen in de grond. Dan kan er vastgoedontwikkeling plaatsvinden, bijvoorbeeld woningbouw. Dat vastgoed vertegenwoordigt een waarde. Trek daar de bouw- en bijkomende kosten voor het vastgoed vanaf en je hebt de 'residuele waarde van bouwrijpe grond'. Trek daar dan weer de kosten voor het bouwrijp maken vanaf en je krijgt de 'residuele waarde van ruwe grond'. Deze residuele waarde van ruwe grond is doorgaans groter dan de waarde van het oorspronkelijke grondgebruik (bijvoorbeeld als boerenland) en dat verschil is het 'surplus' oftewel de winst die gemaakt kan worden. De waarde van grond is dus een afgeleide van de waarde van het gebruik dat op die grond plaatsvindt. In het geval van wonen als gebruik, is de grondprijs dus een afgeleide van de huizenprijs. En niet andersom. Het is opvallend hoe wijdverbreid dit misverstand is, vindt Buitelaar.

### Privaat eigendom van grond(baten) is onrechtvaardig

Het genoemde 'surplus' van de grondwaarde valt sinds de Napoleontische tijd al toe aan de eigenaar van de grond, zo is het vastgelegd in artikel 625 van het *Burgerlijk*

*Wetboek*. Maar 'wat je ook wil zeggen over de instelling van privé-eigendom van land, het is duidelijk dat dit niet te verdedigen valt op grond van gerechtigheid', citeert Buitelaar de beroemde negentiende eeuwse politiek econoom Henry George, vooral bekend om zijn visie dat de economische waarde van grond en natuurlijke bronnen toebehoort aan alle burgers. Net als George (en Monbiot) pleit Buitelaar dan ook voor belastingen op grondbezit: 'Arbeid wordt voor 20 procent belast, kapitaal voor 5 procent, maar grond voor vrijwel niets. Een grondbelasting zou speculatie kunnen tegengaan. Ook het Centraal planbureau en het ministerie van Financiën vinden het een verstandig instrument, maar het is politiek ingewikkeld, dus gebeurt het niet. Want het zijn primair de woningbezitters die hiermee geraakt zouden worden.' Ook Erwin van der Krabben stelt in zijn rapport aan de ACM een grondbelasting voor. Kennelijk zijn de deskundigen het er al over eens. Nu nog de rest.

### Rol van de gemeente

Overheden hebben ruim 20 procent van het grondoppervlak van Nederland in handen, met name gemeenten (11% oftewel 3.798 km<sup>2</sup>). Tot de jaren '90 was de grondmarkt voor woningbouw goeddeels in handen van gemeenten; zij hadden min of meer een monopolie op de markt. De woningproductie betrof vooral Woningwetwoningen: de overheid leverde objectsubsidies, de gemeente leverde (bouwrijp gemaakte) grond tegen kostprijs en de corporatie bouwde en exploiteerde het vastgoed. Door de verzelfstandiging van de woningcorporaties en de uitvoering van Vinex, vaak via grote uitbreidingslocaties, is de grondmarkt drastisch veranderd. '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. Dit liet (en laat) onverlet dat gemeenten nog altijd in veel gevallen zeggenschap hebben over de grond', aldus Buitelaar.

Wat hem betreft is gemeentelijk grondeigendom niet noodzakelijk voor sociale woningbouw. Gemeenten zijn namelijk niet

alleen 'marktspeler', maar ook 'marktmeester'. Als marktspeler en grootgrondbezitter, worden ze gefaciliteerd door publiekrechtelijke verwervingsbevoegdheden (zoals het kunnen vestigen van een voorkeursrecht en het inzetten van de onteigeningsbevoegdheid). Ze 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, en straks het omgevingsplan, is daarbij het belangrijkste instrument. Daarin kunnen immers woningbouwcategorieën worden aangewezen.

Buitelaar wijst op de bezwaren van de dubbelrol van gemeenten als marktspeler en marktmeester. Als voorbeeld dient de gemeente Utrecht die het presteerde om de op gemeentelijke grond ontwikkelde wohntorens Wonderwoods, het 'verticale bos' in hartje Utrecht, zonder één sociale huurwoning te laten realiseren. Terwijl projectontwikkelaars elders in de stad 30 procent sociale huur moeten toevoegen.

### De gemeenteraad aan zet

Tijdens de discussie in de Leeszaal blijkt wel dat het, althans daar aanwezige 'bredere publiek', geen hoge pet op heeft van de controlerende capaciteiten van de gemeenteraad op dit gebied. Elke grondexploitatie volgt uit het bestemmingsplan. Maar als de gemeenteraad bij het bepalen van de bestemmingen niet zit op te letten, dan is de kans op democratische invloed op het grondbeleid verder verkeken, legt Peter van Haasteren uit, strategisch adviseur gebiedsontwikkeling voor het Grondbedrijf van de gemeente Rotterdam. Het gesprek voert langs het gebrek aan transparantie omtrent grondbeleid, langs het grondbedrijf als *black box*. Van Haasteren wil wel uitleggen waarom de grondbedrijven dat imago hebben: 'Ten eerste hebben we te maken met marktrechts en openbare aanbestedingen, dus kunnen wij zaken niet zomaar openbaar maken. Ten tweede zijn wij als ambtenaren transparant richting de wethouder. Maar het is de wethouder die beslist over de openbaarheid van stukken.' Hij beaamt dat Nederland op het gebied van openbaarheid van bestuur zo'n beetje het slechtste jongetje van de klas is in Europa. Mooi klusje voor onze nieuwe volksvertegenwoordigers straks: openbaarheid eisen over het grondbeleid. Dan zien we van daaruit verder.