

DE GRONDMARKT

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM 's-Gravenhage

Telephone +31 70 33 83 380  
Telefax +31 70 33 83 350

ISBN

# De Grondmarkt

Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid

Auteursrecht voorbehouden  
© Sdu Uitgevers, Den Haag 1999  
© Centraal Planbureau, Den Haag 1999

## Inhoud

Voorwoord	9
Samenvatting	13
1 Inleiding	27
1.1 De Grondmarkt	27
1.2 Doel van het onderzoek	28
1.3 Opzet	29
2 Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid	31
2.1 Inleiding	32
2.2 De inefficiëntie van de vrije marktuitskomst	32
2.3 Overheidsinterventie om marktfalen te corrigeren	38
2.4 Achtergronden van overheidsfalen	40
2.5 Werkwijze bij de bestudering van de grondmarkt	44
3 Beschrijving van de grondmarkt	47
3.1 Ruimtelijke ordening in Nederland	47
3.2 Bodemgebruik en spanningen bij functiewijzigingen	50
3.2.1 Bodemgebruik	50
3.2.2 Uiteenlopende grondprijzen tussen en binnen segmenten	52
3.3 De grondmarkt voor woningbouw	55
3.3.1 Beschrijving van de markt	55
3.3.2 Werking van de markt	57
3.4 De agrarische grondmarkt	60
3.4.1 Beschrijving van de markt	60
3.4.2 Werking van de markt	62
3.5 Natuur en bos	65
3.5.1 Beschrijving van de markt	65
3.5.2 Werking van de markt	68
3.6 De grondmarkt voor bedrijven	71
3.6.1 Beschrijving van de markt	71
3.6.2 Werking van de markt	74
3.7 De grondmarkt voor infrastructuur	78
3.7.1 Beschrijving van de markt	78
3.7.2 Werking van de markt	78
3.8 Markt- en overheidsfalen: resumé	82

4	Functionele wijzigingen van het grondgebruik	87
4.1	Inleiding	87
4.2	Nadere precisering van de vraagstelling	88
4.3	Achtergrond van uiteenlopende prijzen en prijsontwikkelingen	91
4.4	Economische gevolgen	96
4.5	Beoordeling	100
4.6	Alternatieve arrangementen met andere of grotere welvaartseffecten	110
5	Woningbouwgrond	113
5.1	Inleiding	113
5.2	Grondprijzen voor woningbouw	114
5.2.1	Grondprijsvorming in de huidige markt	114
5.2.2	Uitkomsten van de grondprijsvorming	117
5.2.3	Conclusies	118
5.3	Alternatief: de veiling	120
5.3.1	Inleiding	120
5.3.2	Doel van de veiling	120
5.3.3	Opzetten van de veiling	122
5.4	Effecten van veilen van bouwgrond	125
5.4.1	Inleiding	125
5.4.2	Veilen van de grond onder strikte voorwaarden	125
5.4.3	Veilen onder ruime kaders	126
5.4.4	Conclusies: effecten van veilen	128
5.5	Publiek-private samenwerking	128
5.6	De verschillende vormen van grondprijsvorming vergeleken	129
	Bijlage A: Schattingen grondprijverschillen	132
6	Bedrijventerreinen	133
6.1	Doelstelling en aanpak	133
6.2	Marktfalen	134
6.3	Overheidsingrijpen in de huidige situatie	135
6.4	Mismatches en de rol van de overheid	140
6.5	Opties voor beleid	146
6.5.1	Prijsinstrumenten baseren op externe effecten	147
6.5.2	Betere afstemming tussen vraag en aanbod middels private inbreng	153
6.5.3	Voorkomen van impliciete subsidies	156
6.5.4	Afstemmen beslissingen op schaal van externe effecten	157
6.6	Conclusies	159

7	Case studies bij bedrijventerreinen	161
7.1	Inleiding	161
7.2	Grondprijzen en ruimtegebruik: containeroverslag	161
7.3	Bodemsanering	169
7.4	Grootschalige detailhandel	177
7.4.1	Inleiding	177
7.4.2	Vraag en aanbod van perifere detailhandelslocaties	180
7.4.3	Betekenis van restricties	182
7.4.4	Opties voor beleid	188
8	De grondmarkt en ruimtelijke ordening	193
8.1	Inleiding	193
8.2	Transactiekosten, politieke economie en de grondmarkt	193
8.3	Enkele kanttekeningen bij landelijke ruimtelijke ordening	196
8.4	Vijf vragen bij de rol van de landelijke overheid	197
8.5	Gevolgen voor de grondmarkt	199
9	Slotbeschouwing	201
9.1	Inleiding	201
9.2	Karakterisering overheidsingrijpen op de grondmarkt	201
9.3	Functionele veranderingen	202
9.4	Woningbouwgrond	203
9.5	Bedrijventerreinen	203
9.6	Conclusie	204
	Literatuur	207





## Voorwoord

Economen hebben zich in Nederland de afgelopen decennia opvallend afzijdig gehouden van discussies rond de grondmarkt. De daardoor ontstane kennislacune contrasteert met het politieke belang van de grondmarkt, hetgeen voor het Ministerie van Economische Zaken voldoende aanleiding vormde om dit onderzoek mede te financieren. Behalve de uitdaging een kennislacune op te vullen, vormde het onderwerp voor het CPB ook een uitdaging van praktische aard. Hoe kon kennis over sectoren als landbouw, bouw en bedrijventerreinen, effectief gecombineerd worden met voor het CPB relatief nieuwe onderzoeksgebieden als institutionele economie, marktwerking en ruimtelijke economie?

Deze studie laat zien dat het mogelijk is de verschillende typen problemen op de uiteenlopende onderdelen van de grondmarkt op een coherente manier te onderzoeken. Rode draad in de studie vormt de manier waarop overheidsingrijpen beoordeeld wordt. Wat zouden de uitkomsten bij een vrije marktwerking zijn? Hoe grijpt de overheid in om ongewenste marktuitskomsten te corrigeren? Welke problemen treden daarbij op? Hoe zou het anders kunnen? Door deze vragen consequent te beantwoorden kunnen knelpunten worden geïdentificeerd en enkele handreikingen voor verbeteringen worden gedaan .

De uiteenlopende onderdelen en de complexiteit van de grondmarkt heeft zich ook vertaald naar het aantal onderzoekers dat een bijdrage hebben geleverd aan de studie. Herman Stolwijk is verantwoordelijk voor het hoofdstuk over functionele veranderingen (hoofdstuk 4) en heeft tevens een belangrijke bijdrage geleverd bij de opzet en structurering van de studie door het theoretisch kader (hoofdstuk 2) te schrijven. Gusta Renes nam de woningbouw voor haar rekening (hoofdstuk 5) en heeft daarnaast ook actief meegedacht over de opzet van de studie. Gerbrand van Bork schreef het hoofdstuk over bedrijventerreinen (hoofdstuk 6). Yvonne Bernardt, Leon Bettendorf en Jan Schuur leverden bijdragen op onderdelen in de beginfase van het project. Marcel Canoy heeft als projectleider bijdragen geleverd aan alle hoofdstukken en schreef tevens hoofdstukken 7 (behalve 7.4), 8 en 9. Hij kreeg daarbij de stimulerende hulp van supervisor Kees Burk die tevens voor afstemming met het parallel lopende woningbouwproject zorgde. Tot slot zette Kathy Schuitemaker de puntjes op de i door het lay-out werk voor haar rekening te nemen. Rest nog talrijke CPB collega's, de klankbordgroep van het Ministerie van Economische Zaken en anderen te bedanken voor het constructieve commentaar dat deze studie heeft helpen verbeteren.

F.J.H. Don  
Directeur CPB



---

Belangrijkste bevindingen

Op welke onderdelen is het grondmarktbeleid voor verbetering vatbaar (*probleem*) en welke mogelijkheden voor verbeteringen zijn er (*beleids optie*)?

- Probleem 1* De toegenomen waarde van de grond die resulteert na omzetting van landbouwgrond naar woningbouwgrond komt niet terecht bij degenen die schade ondervinden van die omzetting.
- Beleids optie* Door een heffing te leggen op bebouwde grond kunnen diegenen die schade ondervinden van de afname van open ruimte gecompenseerd worden.
- Probleem 2* Marktpartijen worden thans onvoldoende effectief betrokken bij woningbouw.
- Beleids optie* Veilen kan een zinvolle optie zijn op locaties waar het marktfalen beperkt is. Veilen kan aantrekkelijker worden indien (i) de woningmarkt minder overspannen wordt dan thans het geval is; (ii) het eigendom van grond en het recht om te bouwen losgekoppeld wordt.
- Probleem 3* Subsidies bij bedrijventerreinen zijn onvoldoende gebaseerd op de externe effecten van bedrijfslocaties. Bovendien lijkt er sprake van een te gunstige inschatting van positieve effecten van het aanleggen van bedrijventerreinen door overheden.
- Beleids optie* Grondgebonden heffingen en subsidies voor bedrijventerreinen zouden gebaseerd moeten zijn op de omvang van de (verwachte) externe effecten en dan alleen als de externe effecten samenhangen met het gebruik van de grond.
- Probleem 4* Voor het realiseren van sociaal-economische of regionale doelstellingen zijn subsidies voor bedrijventerreinen nauwelijks effectief. Dergelijke subsidies kunnen leiden tot ongewenste beleidsconcurrentie tussen gemeenten en landen. Ook impliciete subsidies worden gegeven via het niet doorberekenen van alle kosten of het geven van kortingen. Dit leidt tot geringe prikkels voor bedrijven om efficiënt met ruimte om te gaan.
- Beleids optie* Positieve sociaal-economische effecten zijn veelal een resultante van de vestiging van de bedrijvigheid zelf. Om deze doeleinden te bereiken zijn instrumenten zoals arbeidsmarktbeleid effectiever. Daarnaast kan private planning, aanleg en exploitatie van bedrijventerreinen in een aantal gevallen zorgen dat alle gemaakte kosten aan bedrijven doorberekend worden.
- Probleem 5* Beslissingen worden niet altijd op het ruimtelijke schaalniveau genomen dat daar uit hoofde van externe effecten het meest geëigend voor is.
- Beleids optie* Het verdient aanbeveling beslissingen te nemen op het laagst mogelijke niveau waarbij externe effecten in de beslissing meegewogen worden.
-



## **Samenvatting**

### **Doelstelling**

De grondmarkt is een bijzondere markt: elk stukje grond heeft een unieke ligging en is dikwijls ook anderszins uniek van kwaliteit. De markt voor grond is daarom geen homogene markt. Grond is bovendien niet (of nauwelijks) produceerbaar. Een belangrijke karakteristiek van grond is ook dat een specifieke aanwending effect heeft op de waarde van nabijgelegen gronden. Zo is de waarde van pal naast een milieuhinderlijke fabriek gelegen bouwgrond een heel andere dan de waarde van dezelfde bouwgrond bij afwezigheid van die fabriek.

Het bijzondere karakter van grond verklaart de actieve overheidsbemoeyenis met de wijze waarop grond wordt gebruikt. Die overheidsbemoeyenis komt vooral tot uitdrukking in de bestemmingsplannen. Het feit dat grond pas een ander gebruik mag krijgen nadat het bestemmingsplan is gewijzigd, betekent dat de speelruimte voor de diverse markspelers op de grondmarkt in vergelijking met die op de meeste andere markten nogal beperkt is. Een belangrijke vraag is hoe het overheidsingrijpen zodanig vorm kan krijgen dat de sterke kanten van de markt zoveel mogelijk benut kunnen worden, zonder dat hiermee maatschappelijke belangen (zoals bescherming van open ruimte) in gevaar komen. Allerlei maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot een toenemende behoefte aan grond voor diverse gebruiksfuncties, hetgeen het belang van adequaat overheidsingrijpen accentueert.

De doelstelling van de studie is om het huidige overheidsingrijpen op de grondmarkt te beoordelen. Dit gebeurt door eerst in abstracto te bezien wat op basis van de economische theorie gezegd kan worden over overheidsingrijpen op de grondmarkt, vervolgens het huidige optreden en daarmee mogelijk gepaard gaande problemen te analyseren en, tot slot, aan de hand van concrete beleidsvragen te komen tot een analyse van alternatieve invullingen van het overheidsingrijpen.

### **Theoretisch kader: een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid**

Om het overheidsingrijpen op de grondmarkt te kunnen analyseren, wordt eerst vanuit theoretisch oogpunt gezien (i) wat de uitkomsten bij vrije grondmarktwerking zouden zijn; (ii) hoe de overheid kan ingrijpen om maatschappelijk ongewenste uitkomsten van de vrije grondmarktwerking te corrigeren en (iii) wat voor problemen met overheidsingrijpen gepaard kunnen gaan. De overheid wordt verondersteld bij haar optreden te streven naar maximale welvaart, waarbij het brede welvaartsbegrip uit de economische theorie gehanteerd wordt, dat zowel economische als andere factoren (bijv. milieu, ruimtelijke kwaliteit, veiligheid) omvat. Economische factoren hebben daarbij geen prioriteit boven andere factoren. Dit brede welvaartsbegrip wijkt dus af van een enger welvaartsbegrip, dat zich wel beperkt tot economische factoren, en dat vaak in maatschappelijke discussies opduikt ('de economie' versus 'het milieu').

In het theoretisch kader worden drie stappen gezet, A. Analyse; B. Beoordeling; C. Beleidsalternatieven.

#### ***A Analyse***

Indien de uitkomsten van een vrije grondmarkt aanleiding geven tot overheidsingrijpen wordt geanalyseerd hoe dat overheidsingrijpen eruit kan zien. Vervolgens wordt gezien welke problemen ontstaan door dit ingrijpen. Een veel voorkomende aanleiding voor overheidsingrijpen vormt de aanwezigheid van zogeheten 'externe effecten'. Hiermee wordt bedoeld dat het gebruik van grond de welvaart beïnvloedt van economische subjecten die geen zeggenschap hebben over het gebruik van grond. Omdat voor deze welvaartseffecten geen markt bestaat, worden ze niet goed meegewogen in de beslissingen van individuen. Het voorbeeld in bovenstaand kader verduidelijkt het begrip externe effecten. Bij alle segmenten van de grondmarkt (bedrijventerreinen, woonlocaties, infrastructuur, landbouw en natuur) spelen positieve en negatieve externe effecten een rol. Milieuhinder of aantasting van de ruimtelijke kwaliteit zijn voorbeelden van negatieve externe effecten, een mooi uitzicht van positieve externe effecten. Een theoretische oplossing bij externe effecten is dat de overheid eigendomsrechten toewijst, zodat de effecten verhandelbaar worden. In de praktijk blijkt deze optie vaak niet toepasbaar, o.a. wegens te hoge uitvoeringskosten. Een systeem van subsidies en heffingen om de externe effecten te compenseren is in de regel wel toepasbaar. Voorbeelden van problemen die daarbij kunnen optreden, zijn: (i) informatieproblemen: de overheid ontbeert de prijs als signaal en zal daarom fouten maken bij pogingen de hoogte van heffingen en subsidies te bepalen; (ii) subsidies kunnen markten verstoren en lobby-gedrag aanmoedigen; (iii) een systeem van heffingen en subsidies kan soms hoge uitvoeringskosten met zich meebrengen.

---

### Externe effecten

Stel dat het gebruik van grond voor industrie gepaard gaat met een vermindering van maatschappelijk positief gewaardeerde biodiversiteit en met een afname van de omvang van de maatschappelijk eveneens positief gewaardeerde open ruimte. Veronderstel verder dat het gebruik van grond ten behoeve van de landbouw als positief neveneffect heeft dat een aantrekkelijk landschap wordt verkregen. Een transactie op de grondmarkt waarbij landbouwgrond overgaat in grond voor industrie, beïnvloedt dan de welvaart van burgers die niet direct bij die transacties betrokken zijn. De waarde van de grond die als industrieterrein gebruikt gaat worden, is voor de maatschappij als geheel kleiner dan de waarde voor de ondernemer. Het gebruik van landbouwgrond voor de bouw van een winstgevende fabriek gaat namelijk gepaard met een afname van positief gewaardeerde open ruimte, biodiversiteit en agrarisch landschap. In een vrije markt zou bij de verdeling van grond over de functies onvoldoende rekening gehouden worden met, bijvoorbeeld, de waarde van open ruimte bij landbouwgrond. Zo'n vrije grondmarkt resulteert derhalve in een geringere hoeveelheid open ruimte dan, in welvaartstermen, optimaal is.

---

### ***B Beoordeling***

Het overheidsingrijpen kan een eenduidig ongunstige beoordeling krijgen in drie gevallen: (i) indien het overheidsingrijpen niet gebaseerd is op het corrigeren van ongewenste uitkomsten van een vrije grondmarkt; (ii) indien het overheidsingrijpen weliswaar gebaseerd is op zo'n correctie, maar daarin duidelijk niet effectief is; (iii) wanneer duidelijk is dat de maatschappelijke kosten die gepaard gaan met overheidsingrijpen de kosten van de ongewenste vrije marktuitskomsten overschrijden. Is dit relatief eenvoudig vast te stellen, dan noemen we dit 'simpele beoordelingen'. In de meeste gevallen is het echter niet zo eenvoudig om het overheidsingrijpen in eenduidige termen te beoordelen. De beoordeling wordt bemoeilijkt omdat een goede vergelijkingsbasis ontbreekt: de markt werkt niet goed, maar de imperfecties zijn nauwelijks te kwantificeren of de overheid probeert te corrigeren, maar het ingrijpen leidt weer tot andere problemen. Ook een vergelijking met het buitenland is vaak lastig, onder meer omdat instituties en bevolkingsdichtheid verschillen met die van Nederland. Een analyse van de effectiviteit van het huidige overheidsingrijpen leidt daarom niet tot een (definitieve) beoordeling. De beoordeling kan niet los gezien worden van de analyse van alternatieve beleidsopties. Ongunstige beoordelingen zijn immers nietszeggend indien er geen alternatieve beleidsopties zijn die beter scoren. Vandaar dat het beeld pas compleet wordt met het zetten van de derde stap: Kan hetzelfde doel niet beter op een andere wijze gerealiseerd worden?

### ***C Beleidsopties***

Bij het zoeken naar beleidsopties dient nauwkeurig onderzocht te worden wat de gewenste rol van de overheid is en welke potentieel ongewenste neveneffecten van dat ingrijpen kunnen ontstaan. Het beoordelen van beleid en de beleidsopties dient vanzelfsprekend ook rekening te houden met de uitvoeringskosten die met diverse vormen van overheidsingrijpen gepaard gaan.

Bovenstaande stappen worden toegepast op verschillende onderdelen van de grondmarkt. Hierbij wordt de theorie vertaald naar de empirie: bij de analyse gaat het er dan niet meer om hoe de markt (in theorie) *kan* falen, maar hoe hij zou falen (of faalt) onder de huidige omstandigheden. Evenzo gaat het er niet om hoe de overheid *kan* ingrijpen om marktuitskomsten te corrigeren, maar hoe zij thans ingrijpt en welke problemen daarbij ontstaan. Hieronder worden deze stappen toegepast op achtereenvolgens functionele veranderingen van grondgebruik, woningbouwgrond en bedrijventerreinen. De rol van de overheid bij de functies landbouw, natuur en infrastructuur komt aan de orde bij functionele veranderingen.

### **Functionele veranderingen van grondgebruik**

Door de groei van de bevolking, de stijgende inkomens en andere factoren neemt de vraag naar ruimte voor wonen, bedrijven, infrastructuur, natuur en recreatie toe. In deze toenemende vraag wordt voornamelijk door de landbouw voorzien. Doordat de overheid de bevoegdheid heeft bestemmingen voor te schrijven, zijn de markten voor de diverse gebruiksmogelijkheden gesegmenteerd. Verschillen in schaarsteverhoudingen tussen de segmenten hebben uiteenlopende markten doen ontstaan. Een bestemmingswijziging heeft daardoor soms grote prijs- en vermogensgevolgen.

#### ***A Analyse***

*Indien de verdeling van functies van grond aan private partijen wordt overgelaten, zullen die partijen onvoldoende rekening houden met de gevolgen voor bijv. de open ruimte. Dit verklaart waarom de overheid bepaalt welke functie op welk stuk grond uitgeoefend mag worden.*

*Het overheidsingrijpen resulteert in restricties op grondgebruik ten behoeve van woningbouw en bedrijventerreinen. Daarnaast verwerft de overheid grond ten behoeve van de functies natuur en infrastructuur.*

*De restricties impliceren dat een omzetting van landbouwgrond naar grond met een hoger gewaardeerde functie gepaard gaat met een stijging van de waarde van de*



*grond. Bij de omzetting naar woningbouwgrond komt de extra waarde in handen van de eigenaars (agrariërs, projectontwikkelaars of de gemeente). Aanpassingen van de hoeveelheid woningbouwgrond verlopen vaak traag, hetgeen de waarde van grond extra doet stijgen, omdat vertragingen een (tijdelijke) extra aanbodrestrictie impliceren.*

*De ontwikkelingen bij de omzetting van landbouwgrond naar woningbouwgrond beïnvloeden ook de andere markten: landbouwgrond wordt duurder, zodat grond die vanuit de landbouw vrijgemaakt moet worden ten behoeve van natuur en infrastructuur ook duurder wordt.*

Uit de analyse blijkt dat ‘simpele’ beoordelingen, zoals eerder genoemd, hier niet aan de orde zijn: de rol van de overheid staat op zich niet ter discussie, de restricties op bouwgrond corrigeren wel degelijk een ongewenste marktuitskomst, en het is niet duidelijk of de maatschappelijke kosten van het overheidsingrijpen de kosten van de marktuitskomst overschrijden. Er zijn niettemin twee redenen om het overheidsingrijpen niet zonder meer als gunstig te beoordelen:

### ***B Beoordeling***

*Uit de analyse volgen twee onevenwichtigheden:*

*(i) Bij de omzetting van landbouwgrond naar bouwgrond stijgt de waarde van grond, maar ontstaat minder open ruimte. Degenen die nadeel ondervinden van deze verminderde open ruimte worden op dit moment niet gecompenseerd; het zijn de eigenaars van landbouwgrond (agrariërs, projectontwikkelaars of gemeenten) die van de toegenomen waarde van grond profiteren. Hierdoor kunnen tevens onbedoelde neveneffecten zoals speculatie ontstaan.*

*(ii) De overheid onderkent wel de groeiende vraag naar grond ten behoeve van koopwoningen, maar de aanpassingen en de uitvoering van projecten verlopen traag.*

De eerste onevenwichtigheid gaat er vanuit dat de herverdelingseffecten van het huidige beleid onbedoeld zijn. Zijn er beleidsopties die kunnen zorgen dat de bovenstaande onevenwichtigheden worden verminderd? Voor het eerste punt kan deze vraag met ‘ja’ beantwoord worden. Het tweede punt ligt iets moeilijker.

### ***C Beleidsopties***

*(i) De omzetting van landbouwgrond naar woningbouwgrond kan gekoppeld worden aan een heffing op bebouwde grond ter compensatie van geleden schade door de gemeenschap door verlies aan open ruimte.*

*(ii) Hoewel aanpassingen van het aanbod inherent traag verlopen, kan wellicht beter geanticipeerd worden op te voorziene ontwikkelingen. Dit kan extreme reacties van de woningprijzen enigszins dempen.*

*Additionele voordelen van deze twee opties zijn (a) de prikkel om ‘grondposities’ in te nemen (door bijvoorbeeld projectontwikkelaars) wordt door het systeem van heffingen verminderd; (b) dempen van extreme reacties van de woningprijzen heeft ook een stabiliserende werking op de grondmarkten voor natuur, landbouw en infrastructuur.*

Het is niet zeker dat de waarde­stijging van grond precies gelijk is aan de schade die wordt berokkend aan de open ruimte. Om met de omzetting van landbouwgrond naar woningbouwgrond een welvaartsverbetering te realiseren moeten de burgers die erop achteruitgaan echter wel gecompenseerd worden voor de geleden schade. Dit is thans niet het geval.

### **Woningbouwgrond**

De overheidsbemoeyenis met de nieuwbouwmarkt is lange tijd gerechtvaardigd vanuit de noodzaak om de woningnood op te lossen. Hierbij moest de overheid voldoende sociale woningbouw garanderen en bepaalde minimum kwaliteitseisen aan (sociale) woningbouw opleggen. De eisen die consumenten aan woningen stelden waren bescheidener dan nu, omdat er thans geen acute woningnoodproblemen meer spelen en consumenten ook meer betalen kunnen voor kwaliteit. Deze ontwikkelingen betekenen een verandering in de rol van de overheid.

De huidige situatie kent verschillende manieren waarop marktpartijen worden betrokken. In het geval dat de gemeente eigenaar is van de grond, zijn er in de huidige situatie twee uitersten te onderscheiden. In het ene uiterste zijn de uitkomsten van een vrije markt zodanig ongunstig dat de gemeente zelf het voortouw neemt in de onderhandelingen door vast te stellen welke huizen tegen welke prijs gebouwd dienen te worden (type ‘Gemeente’). In het andere uiterste kunnen meerdere private partijen meedingen voor het verkrijgen van de bouwrechten. De gemeente kan, indien zij de eigenaar van de grond is, een aantal projectontwikkelaars of bouwondernemingen aan een ontwerp­competitie mee laten doen (type ‘Competitie’). Indien een rechtspersoon een

‘grondpositie heeft ingenomen’, is het onder de huidige onteigeningswet niet mogelijk om die rechtspersoon te onteigenen, als die in staat en bereid is om het bouwplan uit te voeren. De huizen worden dan in overleg tussen ontwikkelaars en de gemeente gebouwd (type ‘Grondpositie’ genoemd).

### **A Analyse**

*Bij de uitkomsten van een vrije markt komen de mogelijke negatieve effecten van woningbouw op de ruimtelijke kwaliteit onvoldoende tot uiting. Hoe grijpt de overheid in om deze ongewenste marktuitkomst te corrigeren?*

#### *Type ‘Gemeente’*

*Indien de markt duidelijk faalt bij woningbouw, neemt de gemeente zelf de regie in handen middels het vaststellen van woningtype en prijs. De maatschappelijke ‘prijs’ die hiervoor betaald wordt, is dat de gemeente minder kennis heeft over de individuele consumentenvoorkeuren en dus vaker dan de markt zal ‘misprikken’ bij de keuze van woningtypen in de nieuwbouw.*

#### *Type ‘Competitie’*

*De gemeente laat private partijen aan een ontwerpcompetitie meedoen. Voordeel is dat meer aan de innovatiekracht van marktpartijen overgelaten kan worden. Belangrijk nadeel is dat er geen eenduidige criteria voor de toewijzing van het ontwerp zijn, zodat het proces weinig transparant is en private partijen derhalve met grotere onzekerheden te maken hebben, hetgeen de innovatieprikkel reduceert. Daarnaast hebben de private partijen een prikkel de gemeente tevreden te stellen in plaats van de consumenten.*

#### *Type ‘Grondpositie’*

*Indien de grond in het bezit is van een private partij kan deze partij de grond bebouwen volgens het bestemmingsplan. De huizen worden in overleg tussen die partij en de gemeente gebouwd. In het algemeen betreffen deze onderhandelingen de plankwaliteit, het aantal en type woningen en de vrij-op-naam prijs. Nadeel van dit type is dat de gemeente gebonden is aan de private partij: zij kan (door de onteigeningswet) niet vrijkiezen wie de grond gaat bebouwen. De gemeente heeft wel onderhandelingsmacht door middel van de bestemmingsplannen.*

De verschillende uitgangssituaties compliceren de beoordeling. Vandaar dat per type beoordeeld wordt.

## ***B Beoordeling***

### *Type 'Gemeente'*

*Aangezien het ingrijpen van de overheid hier zwaar is, dient deze vorm alleen toegepast te worden indien marktfalen hier aanleiding toe geeft.*

### *Type 'Competitie'*

*Op locaties waar het marktfalen beperkt blijft, is het niet nodig dat de overheid zich zo sterk met woningbouw bemoeit. De keuze voor deze optie hangt sterk af van de alternatieve beleids optie (zie onder: C. Beleids opties).*

### *Type 'Grondpositie'*

*Indien private partijen grondposities hebben ingenomen heeft de overheid, gegeven de huidige onteigeningswet, weinig keuze.*

Het is denkbaar en wellicht wenselijk dat de overheid naar alternatieven uitkijkt, via bijvoorbeeld het veilen van grond onder randvoorwaarden. Hiervoor moet zij vanzelfsprekend wel de grond in haar bezit hebben<sup>1</sup>. Veilen heeft als voordeel dat de overheid geen inzicht in de verkoopprijzen en de bouwkosten nodig heeft om de grondprijzen te kunnen bepalen. Veilen kan ook de innovatie vanuit de markt bevorderen.

De beleids opties die worden besproken gaan uit van de huidige situatie, maar er wordt wel geanticipeerd op mogelijke toekomstige ontwikkelingen (bijv. wat kan de overheid doen wanneer de woningmarkt minder overspannen is dan thans?).

## ***C Beleids opties***

### *Type 'Gemeente'*

*Alleen indien rijtjeshuizen gebouwd moeten worden op een unieke locatie in een overspannen markt, lijken er weinig alternatieven te zijn. In andere gevallen kan een competitie of een veiling georganiseerd worden. Hieronder worden die twee mogelijkheden nader geanalyseerd.*

<sup>1</sup> Bij een gewijzigde onteigeningswet, waarbij het bezit van grond geen rechten verschaft omtrent het bouwen, kan eigendom van de bouwrechten mogelijk al voldoende zijn.

*Type 'Competitie'*

*De beoordeling van het type 'Competitie' hangt af van de omstandigheden waaronder een veiling goed kan werken. Wanneer kan de overheid woningbouwgrond veilen?*

*(i) Op locaties waar het marktfalen relatief beperkt is.*

*Op dergelijke locaties hoeft de overheid alleen voor te schrijven onder welke randvoorwaarden (bescherming van ruimtelijke kwaliteit) gebouwd kan worden.*

*(ii) Indien de woningmarkt minder overspannen is dan thans het geval is.*

*Als gevolg van bijv. een rentestijging kan de woningmarkt minder overspannen worden dan thans het geval is. Een overspannen markt creëert marktmacht bij de aanbieders. Veilen zal dan leiden tot het verlies van controle op de prijs-kwaliteit verhouding van de huizen. In een minder overspannen markt geldt dit argument navenant minder.*

*(iii) Op locaties waar variatie en innovatie mogelijk is.*

*Op dergelijke locaties is de meerwaarde van het overlaten aan de markt groter, omdat de markt daar sterker rendeert.*

*De drie voorwaarden zijn in zekere zin hiërarchisch: voorwaarde (i) is noodzakelijk, voorwaarden (i) en (ii) samen maken dat er onder minder stringente voorwaarden geveild kan worden, en voorwaarden (i), (ii) en (iii) samen, maken dat de maatschappelijke baten van veilen hoger worden. Als niet aan deze voorwaarden is voldaan, komt type 'Competitie' eerder in aanmerking.*

*Type 'Grondpositie':*

*Een remedie tegen het 'gebrek aan marktwerking' (geen keuze van private partijen) is het aanpassen van de onteigeningswet. Hoewel dit juridisch een zware ingreep is niet goed te begrijpen waarom eigendom van grond en bouwrechten aan elkaar gekoppeld zijn. Andere mogelijkheden<sup>2</sup> zijn: (i) gebruik maken van het voorkeursrecht van gemeenten; (ii) op specifieke grootschalige locaties met een beperkt aantal aanbieders kan wellicht op basis van de Mededingingswet ingegrepen worden indien er aanmerkelijke marktmacht ontstaat.*

<sup>2</sup> Zie ook CPB (1999).

## Bedrijventerreinen

Het overheidsingrijpen bij het aanwijzen van een bepaalde locatie als bedrijventerrein en bij het bepalen van de prijs tegen welke de grond vervolgens aangeboden wordt, is succesvol indien (i) er een goede grondslag is voor het overheidsingrijpen bij bedrijventerreinen; (ii) de allocatie op een transparante wijze plaatsvindt; (iii) de allocatie op een zodanige manier plaatsvindt dat de betrokkenen een goede prikkel hebben om efficiënt met ruimte om te gaan. Is aan deze voorwaarden voldaan?

Bij de allocatie van bedrijventerreinen vervullen de diverse bestuurlijke niveaus een verschillende taak. Gemeenten stellen de omvang en uitgiftepreizen van de bedrijfslocaties vast. In het bestemmingsplan wordt aangegeven voor welk type bedrijvigheid een locatie bedoeld is. De provincie pleegt een (marginale) toetsing van het bestemmingsplan op grond van het streekplan. Het rijk heeft ten aanzien van bedrijfslocaties een aantal functies. Op grond van het restrictieve beleid is ontwikkeling van bedrijventerreinen in bepaalde gebieden, zoals het Groene Hart, in principe niet toegestaan. Daarnaast verstrekt het rijk via diverse kanalen subsidie in de exploitatie van bedrijventerreinen. Een andere rol van het rijk is meer informatief en coördinerend van aard en betreft overleg rond de afstemming van gemeentelijke plannen.

### *A Analyse*

*Bij bedrijventerreinen zijn externe effecten een reden voor overheidsingrijpen. Bij positieve externe effecten dreigt onderaanbod. Omgekeerd dreigt er overaanbod indien negatieve externe effecten zoals geluidsoverlast onvoldoende meegewogen worden in de beslissingen van private partijen.*

*Regionale factoren kunnen eveneens een rol van de overheid verklaren. Zo kan het gewenst zijn om in de allocatie in te grijpen om bepaalde regionale verschillen te verminderen of om binnensteden te beschermen.*

*Externe effecten als geluidshinder worden bestreden via de bestemmingsplannen. Autogebruik is lastiger te beteugelen; daartoe dient onder meer het ABC-locatiebeleid. Er zijn enkele landelijke exploitatiesubsidies voor bedrijventerreinen, maar die lijken niet direct gericht op positieve externe effecten.*

*Sociaal-economische doelen worden vaak nagestreefd, zowel landelijk, regionaal als lokaal, via het alloceren van grond voor bedrijventerreinen.*

Opvallend is dat de prijzen voor bedrijventerreinen een stuk lager liggen dan bij woningbouw. Dit lijkt een directe consequentie van het overheidsingrijpen te zijn.

Subsidies verlagen de kosten en gemeenten beconcurreren elkaar om de vestiging van bedrijven. Hoe kan dit beleid beoordeeld worden?

### ***B Beoordeling***

*Uit de analyse volgen vier onevenwichtigheden:*

*(i) In de huidige institutionele context zijn subsidies onvoldoende gebaseerd op de externe effecten van bedrijfslocaties. Bovendien lijkt er sprake van een te gunstige inschatting van werkgelegenheidseffecten van bedrijventerreinen door lokale overheden.*

*(ii) Voor het realiseren van sociaal-economische doelstellingen zijn subsidies voor bedrijventerreinen in het algemeen nauwelijks effectief. Diverse overheden hechten een groot belang aan bedrijventerreinen als middel om extra werkgelegenheid te genereren. Dit leidt evenwel tot een ongewenste vorm van beleidsconcurrentie tussen gemeenten en landen.*

*(iii) In veel gevallen worden niet alle kosten (zoals onderhoudskosten) doorberekend aan bedrijven of wordt een korting op de grondprijs gegeven. Het impliciet subsidiëren van bedrijven via de grondprijs leidt in de huidige institutionele context tot geringe prikkels voor bedrijven om efficiënt met ruimte om te gaan.*

*(iv) Beslissingen worden niet altijd op het ruimtelijke schaalniveau genomen dat daar uit hoofde van externe effecten het meest geëigend voor is.*

Sommige van deze problemen zijn moeilijk op te lossen. Zo is het moeilijk vast te stellen wat de omvang van externe effecten is en zijn mismatches tussen vraag en aanbod van bedrijventerreinen onvermijdelijk verbonden aan de traagheid van aanpassingen van bestemmingsplannen. Niettemin lijkt er ruimte voor verbetering, vooral daar waar beleid leidt tot verkeerde prikkels.

### ***C Beleidsopties***

*De vier in B. genoemde problemen kunnen verkleind worden door de volgende beleidsopties:*

*(i) Indien gekozen wordt voor een systeem van heffingen en subsidies voor bedrijventerreinen, dan zouden deze gebaseerd kunnen worden op de omvang van te verwachten externe effecten. Deze instrumenten zijn alleen kansrijk als de externe*

*effecten samenhangen met het gebruik van grond voor deze bedrijventerreinen en de uitvoeringskosten niet te hoog zijn.*

*(ii) Creatie van werkgelegenheid is veelal een resultante van de vestiging van de bedrijvigheid zelf. Om dit doel te bereiken zijn andere beleidsinstrumenten, zoals arbeidsmarktbeleid, effectiever.*

*(iii) Impliciete subsidiering van bedrijven via de grondprijs lijkt niet opportuun. Subsidieconcurrentie tussen verschillende terreinen in diverse landen of gemeenten verlaagt de welvaart. Private planning, aanleg en exploitatie van bedrijventerreinen kan onder bepaalde condities ervoor zorgen dat een betere afstemming tussen vraag en aanbod bereikt wordt, en dat alle gemaakte kosten aan bedrijven doorberekend worden. Belangrijke voorwaarden hiervoor zijn: goed definieerbare, eenvoudige (rendabele) projecten en beperkte beleidsrisico's. Bij meer complexe projecten is publiek-private samenwerking een mogelijkheid om de voordelen van private aanleg en exploitatie te combineren met het verwezenlijken van maatschappelijke doeleinden. Als alternatief voor subsidies kan de overheid middels een participatie-constructie meedelen in eventuele winsten en risico's, of kan een achtergestelde lening verstrekt worden.*

*(iv) Beslissingen kunnen beter afgestemd worden op het ruimtelijk schaalniveau van externe effecten. Steeds meer bedrijventerreinen hebben een boven-lokaal belang, terwijl de planbevoegdheden op gemeentelijk niveau liggen. Versterking van de regie en toetsingsmogelijkheden van provincies ten aanzien van bedrijventerreinen lijkt de meest aangewezen route.*

## **Conclusies**

Deze studie bekijkt de grondmarkt in zijn geheel. Door deze brede benadering en de grote hoeveelheid relevante aangrenzende beleidsterreinen, ontstaat er een spanningsveld tussen het voordeel van problemen in een breed perspectief plaatsen en de daardoor verminderde mogelijkheden tot een diepgaande empirische analyse. Er is gepoogd deze spanningen te verminderen door breed te beginnen en op onderdelen meer empirisch te werk te gaan.

De meerwaarde die bereikt kan worden door de grondmarkt als geheel te bestuderen, is dat de onderlinge relaties tussen de functionele segmenten beter tot hun recht komen. Behalve deze directe verbanden, zijn er ook leereffecten door het instrumentarium van de overheid bij de diverse segmenten te vergelijken. Mogelijke inefficiënties bij het verlenen van subsidies, bijvoorbeeld, zijn vaak bij het ene segment niet wezenlijk anders dan bij het andere segment.



Door zowel de functionele veranderingen als afzonderlijke segmenten via bovenstaand stappenplan (A. Analyse; B. Beoordeling; C. Beleidsopties) te bestuderen, kunnen drie typen resultaten geboekt worden:

*(i) knelpunten inventariseren*

Door het overheidsbeleid te analyseren en te beoordelen, worden knelpunten opgespoord. Leidt het overheidsingrijpen wel op een adequate wijze tot het corrigeren van marktfalen?

*(ii) beoordeling van huidig overheidsbeleid en beleidsveranderingen*

Door aan te geven waar de markt faalt en wat de beperkingen zijn van overheidsingrijpen kan de rol van de overheid nader afgebakend worden. Door vervolgens het huidige overheidsingrijpen te vergelijken met enkele beleidsopties, kan aangegeven worden welke beleidsopties in welke situaties denkbaar zijn.

*(iii) enkele handreikingen voor verbeteringen*

In een aantal situaties leidt de beoordeling van het overheidsbeleid tot handreikingen voor verbeteringen.



# 1 Inleiding

## 1.1 De grondmarkt

De grondmarkt is een bijzondere markt: elk stukje grond heeft een unieke ligging en is dikwijls ook anderszins uniek van kwaliteit. De markt voor grond is daarom geen homogene markt. Grond is bovendien niet-maakbaar. Terugblikkend in de historie is dit overigens minder van toepassing op Nederland, dat voor een belangrijk deel door inpolderingen en droogleggingen is ontstaan, dan op andere landen. Een belangrijke karakteristiek van grond is ook dat een specifieke aanwending effect heeft op de waarde van nabijgelegen gronden. Zo is de waarde van pal naast een milieuhinderlijke fabriek gelegen bouwgrond een heel andere dan de waarde van dezelfde bouwgrond bij afwezigheid van die fabriek.

Het bijzondere karakter van grond verklaart in belangrijke mate de actieve overheidsbemoeyenis met de wijze waarop grond wordt gebruikt. Die overheidsbemoeyenis komt vooral tot uitdrukking in de bestemmingsplannen. In die plannen krijgt ieder stukje grond een bestemming. In de regel mag die bestemming pas veranderen nadat het bestemmingsplan is gewijzigd. Dit betekent dat de speelruimte voor de diverse markspelers op de grondmarkt in vergelijking met die op de meeste andere markten nogal beperkt is.

Factoren als een toenemende bevolking, veranderingen van de structuur en de omvang van de economie, veranderingen van het landbouwbeleid en van de consumentenvoorkeuren met betrekking tot natuur en milieu e.d. hebben invloed op de vraag naar specifieke vormen van grondgebruik. Als reactie daarop vinden voortdurend aanpassingen van de functionele verdeling van grond plaats. Maar hoewel de noodzaak hiertoe evident is, is de wijze waarop die aanpassingen plaatsvinden dat zeker niet altijd. Discussies over de ruimtelijke inrichting van Nederland en, in samenhang daarmee, discussies over de grondmarkt, zijn daarvan een doorlopende illustratie.

## 1.2 Doel van het onderzoek

Als bijdrage aan die discussie zal in deze studie de doelmatigheid van de Nederlandse grondmarkt en het grondmarktbeleid nader worden onderzocht. Over die doelmatigheid zijn de meningen verdeeld. Zo wordt in McKinsey (1997) beargumenteerd dat de grondmarkt niet efficiënt zou zijn. Andere studies (bijv. Needham, 1997) beweren juist dat de Nederlandse aanpak internationale vergelijkingen goed kan doorstaan.

De meningsvorming op dit punt wordt bemoeilijkt doordat het niet direct duidelijk is wat onder een efficiënt werkende grondmarkt moet worden verstaan. Gezien het bijzondere karakter van ‘grond’ kan de werking van de grondmarkt niet zonder meer worden vergeleken met andere markten. Bij uitspraken over de werking van de grondmarkt mag namelijk niet worden voorbijgegaan aan het bijzondere karakter.

In heel algemene termen kan worden gesteld dat de grondmarkt doelmatig is indien ze maximaal bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart in de brede betekenis van het woord. Met dit laatste wordt bedoeld dat bij de beoordeling van de mate van doelmatigheid niet alleen producten die op de markt een prijs krijgen relevant zijn, maar ook zogeheten niet-marktbare producten als open ruimte, biodiversiteit e.d. Economische factoren hebben daarbij geen prioriteit boven dan andere factoren. Dit brede welvaartsbegrip wijkt dus af van een enger welvaartsbegrip, dat zich wel beperkt tot economische factoren, en dat vaak in maatschappelijke discussies opduikt (‘de economie’ versus ‘het milieu’). Omdat hierover de nodige misverstanden lijken te bestaan, wordt dit nader toegelicht in box 1.1.

Het probleem is dat in de meeste gevallen niet ondubbelzinnig kan worden vastgesteld of een bijdrage aan die maatschappelijke welvaart wordt geleverd, laat staan in welke mate. De achtergrond van dit probleem is gelegen in het feit dat een wijziging in het grondgebruik uiteenlopende gevolgen op de maatschappelijke welvaart heeft. Meer woningen betekent minder open ruimte, meer natuur leidt tot een vermindering van de landbouwproductie enz. Omdat voor sommige van die gevolgen markten en prijzen ontbreken, kunnen die gevolgen niet altijd op eenzelfde noemer worden gebracht. Hoe moet een afname van landelijk gebied vergeleken worden met een toename van het woongenot? Vanwege dit probleem is het ambitieniveau van deze studie noodzakelijkerwijs beperkt. Het doel is meer gelegen in het expliciteren van keuzemogelijkheden met de bijbehorende voor de welvaart relevante gevolgen, dan in het doen van uitspraken over alternatieve institutionele arrangementen die in alle opzichten te verkiezen zijn boven de bestaande. Deze afbakening van het ambitieniveau betekent overigens niet dat er geen suggesties worden gedaan voor aanpassingen van het huidige beleid.

---

### Box 1.1 Economische invalshoek en welvaart

In deze studie wordt zo nu en dan gesproken over de ‘economische invalshoek’. Dit begrip kan verwarring stichten. Om deze verwarring te voorkomen, wordt in deze box de betekenis van het begrip ‘economische invalshoek’ nader toegelicht.

Indien we over welvaart praten, hanteren we een breed welvaartsbegrip, waarin zowel economische (bijv. werkgelegenheid, economische groei) als andere factoren (bijv. milieu, ruimtelijke kwaliteit, veiligheid) zitten. Er worden geen gewichten toegekend aan deze factoren. Meer in het bijzonder hebben economische factoren in enge zin geen groter gewicht dan andere factoren.

Met een economische invalshoek wordt in deze studie vooral bedoeld op het *instrumentarium* dat de economische wetenschap biedt. Indien in deze studie gezegd wordt dat ‘de grondmarkt tot op heden onvoldoende vanuit een economische invalshoek benaderd wordt’, wordt bedoeld dat economen tot op heden hun instrumentarium onvoldoende hebben ingezet om problemen op de grondmarkt te analyseren.

---

## 1.3 Opzet

De studie bestaat uit 9 hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk 2 een theoretisch raamwerk worden geschetst waarbinnen de keuzeproblemen ten aanzien van de aanwending van grond zinvol kunnen worden geanalyseerd. De keuze voor een economische invalshoek, zoals hierboven beschreven, is niet alleen praktisch van aard (beschikbare expertise). Ook denken we dat een economische analyse van de grondmarkt een zinvolle bijdrage kan leveren aan de discussie over een optimaal gebruik van de ruimte. Hoofdstuk 3 heeft het huidige grondgebruik en de werking van de grondmarkt in Nederland tot onderwerp. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in vijf deelmarkten ook wel segmenten genoemd, nl. de grondmarkt voor woningbouw, voor landbouw, voor natuur en bos, voor bedrijfsterreinen en voor infrastructuur. Voor elk van deze segmenten worden het karakter en de werking van de markt kort beschreven.

In hoofdstuk 4 staat de wijze waarop functionele wijzigingen van het grondgebruik plaatsvinden centraal. De nadruk ligt daarbij op de prijsvorming, de ermee gepaard gaande vermogensveranderingen en de rol van de overheid. De beoordeling van de huidige situatie vindt plaats tegen de achtergrond van het in hoofdstuk 2 geschetste theoretische kader. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 verschuift de aandacht naar de onderscheiden segmenten. In hoofdstuk 5 wordt de grondmarkt voor woningbouw nader

geanalyseerd. Hoofdstuk 6 heeft de markt voor bedrijfsterreinen tot onderwerp en in hoofdstuk 7 komen specifieke case-studies die met bedrijventerreinen samenhangen aan de orde. Ter wille van de analytische hanteerbaarheid van de grondmarktvragestukken, wordt in de hoofdstukken 3 tot en met 7 het bestaande ruimtelijk ordeningsbeleid als gegeven verondersteld. Deze aanpak doet onvoldoende recht aan het feit dat het stelsel van ruimtelijke ordening van grote invloed is op vraagstukken betreffende de grondmarkt. Daarom wordt in hoofdstuk 8 alsnog een koppeling met het systeem van ruimtelijke ordening gelegd. Deze koppeling is vanwege het beperkte ambitieniveau van deze studie nogal algemeen van karakter. Hoofdstuk 9 concludeert.

## 2 Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid

*Doel van dit hoofdstuk is om een theoretisch kader te schetsen dat als leidraad dient bij het bestuderen van de grondmarkt. Dit gebeurt door de grondmarkt in tamelijk abstracte termen te bezien. Daarbij wordt vooral gebruik gemaakt van de theorie van externe effecten en economische theorieën van overheidsgedrag.*

### 2.1 Inleiding

De intensieve overheidsbemoeienis met de grondmarkt in Nederland wordt in het algemeen als een noodzaak ervaren. Het publieke karakter van sommige functies van grond, alsmede de externe effecten die aan het gebruik van grond en dus ook aan de veranderingen in het gebruik zijn verbonden, impliceren dat er sprake is van marktfalen. Dit marktfalen wordt als een rechtvaardiging aangevoerd voor de regelgeving waaraan private marktpartijen zich dienen te houden. Ondanks dit marktfalen en de eraan gekoppelde vanzelfsprekendheid van overheidsinterventies is het interessant om de rol van de overheid op de grondmarkt aan een nadere analyse te onderwerpen. Het falen van de vrije markt betekent namelijk niet automatisch dat de uitkomst die na het overheidsingrijpen tot stand komt, in termen van maatschappelijke welvaart, te verkiezen is boven de uitkomst die zonder een actieve rol van de overheid zou resulteren. Ook de overheid kan namelijk falen. Om een dergelijk falen vast te stellen, dienen zowel de gebreken van het marktmechanisme als de rol van de overheid nader te worden onderzocht.

Van de gebreken van het marktmechanisme kan de potentiële rol voor de overheid worden afgeleid: het referentiekader voor de beoordeling van haar feitelijke rol. Een beschrijving van die gebreken maakt de inefficiëntie van de vrije marktuitskomst expliciet. Bij een analyse en een beoordeling van de feitelijke rol moet worden beseft dat het begrip 'overheidsingrijpen' niet eenduidig is gedefinieerd. Er zijn vele vormen van overheidsingrijpen mogelijk, en niet iedere vorm is even efficiënt. Dit betekent dat, indien gestreefd wordt naar maximale maatschappelijke welvaart, bij de identificatie van mogelijk overheidsfalen niet geconcludeerd mag worden dat de overheid dan maar moet stoppen met haar interventies. Denkbaar is bijvoorbeeld dat andere vormen van overheidsinterventie te verkiezen zijn. Vanwege het uiteenlopende karakter van de

gevolgen van overheidsingrijpen op de grondmarkt, zal het overigens zelden mogelijk zijn om al te precieze uitspraken te doen in termen van meer en minder (maatschappelijk) efficiënt. Deze beperking geldt vooral dit hoofdstuk waar de werking van de grondmarkt en de rol van de overheid daarbij in meer algemene termen aan de orde komen.

In dit hoofdstuk wordt getracht een theoretisch raamwerk te schetsen waarbinnen die *trade-offs* kunnen worden geïdentificeerd en geanalyseerd. Ter wille van dit doel kent dit hoofdstuk de volgende indeling: In paragraaf 2.2 staat de vraag centraal waarom een onbelemmerde werking van de markt voor grond tot een inefficiënte uitkomst leidt, dat wil zeggen een uitkomst heeft die in maatschappelijke welvaartstermen niet optimaal is. Paragraaf 2.3 laat zien hoe, in theorie, de overheid door ingrijpen in het marktproces ten aanzien van die inefficiënties corrigerend op kan treden. In paragraaf 2.4 wordt vervolgens ingegaan op de aard en de achtergronden van de inefficiënties die overheidsingrijpen met zich mee kan brengen en op de wijze waarop dit zogeheten overheidsfalen zich in de praktijk manifesteert. In paragraaf 2.5 tenslotte wordt op basis van de bevindingen in de vorige paragrafen de opzet voor het empirische deel geschetst.

## 2.2 De inefficiëntie van de vrije marktuitskomst

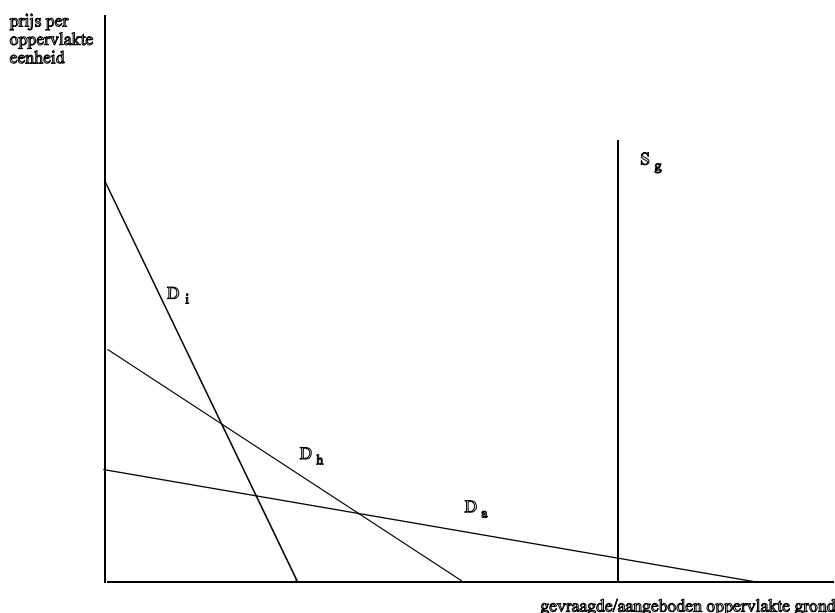
Als een vrije marktuitskomst niet efficiënt is, is er reden om overheidsingrijpen in die markt te overwegen. Deze tekstboekconstatering leidt tot de vraag *of*, en zo ja, *hoe* we kunnen vaststellen of op de grondmarkt de vrije marktuitskomst al dan niet efficiënt is. In abstracto kan het antwoord op deze vraag met behulp van de figuren 2.1, 2.2, 2.3 en 2.4 worden gegeven.

Figuur 2.1 beschrijft op schematische wijze de situatie op de grondmarkt bij afwezigheid van overheidsingrijpen en externe effecten. Om de presentatie simpel te houden worden aan de vraagkant van de markt drie partijen onderscheiden. De eerste marktpartij, de industrie, oefent een vraag uit naar grond ten behoeve van bedrijfsterreinen. Deze vraag is weergegeven met de curve  $D_i$ . De vraagcurve begint hoog en loopt betrekkelijk steil naar beneden. De vorm van de vraagcurve weerspiegelt het feit dat de industrie met relatief weinig ruimte kan volstaan en bovendien dat ze bereid is voor die ruimte, indien nodig, een hoge prijs te betalen. De vraag naar bedrijfsterreinen is, anders gezegd, tamelijk prijsinelastisch. De tweede marktpartij bestaat uit de vragers van ruimte voor wonen ( $D_h$ ). De vraagcurve  $D_h$  begint lager dan die voor bedrijfsterreinen en is minder steil, een uitdrukking van enerzijds het feit dat in een situatie van grote schaarste de vraag naar ruimte voor woningbouw niet kan concurreren met de ruimtevraag van de industrie en anderzijds het gegeven dat de ruimtebehoefte voor wonen minder snel verzadigd is dan die voor bedrijfsterreinen. Beide karakteristieken zijn nog meer van toepassing op de ruimtevraag door de derde marktpartij, de landbouw ( $D_a$ ). De landbouw



kan, vergeleken met de industrie en de woningbouw, maar weinig geld voor een oppervlakte eenheid grond betalen. Daar staat tegenover dat bij voldoende lage grondprijzen de vraag van de landbouw zeer groot is. De aanbodcurve  $S_g$  geeft de totale beschikbaarheid van grond weer. Omdat grond, zo wordt hier gemakshalve verondersteld, buiten de drie genoemde bestemmingen, geen alternatieve aanwending heeft en als goed niet geproduceerd kan worden, is het totale aanbod, ongeacht de prijs, constant.

Figuur 2.1 (Partiële) vraag- en aanbodcurves



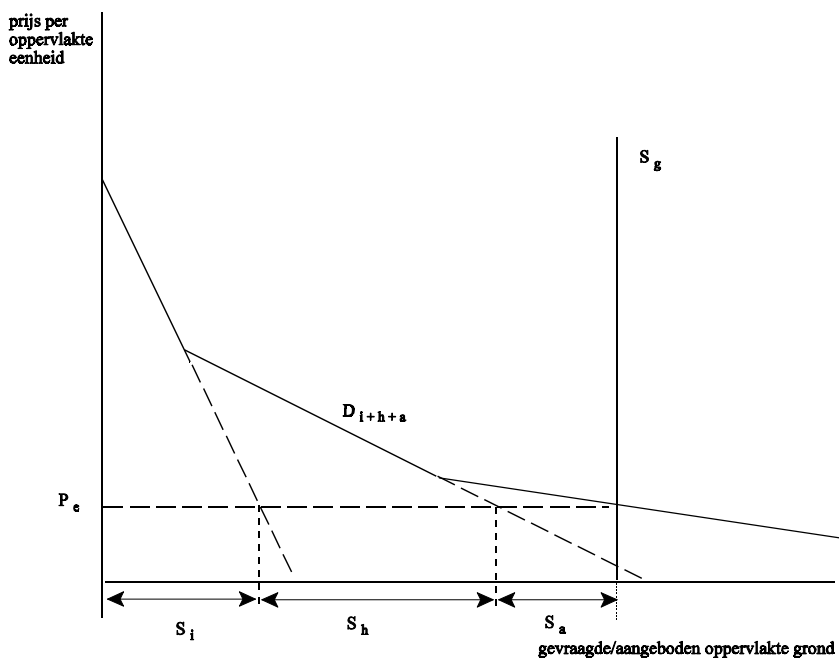
In figuur 2.2 zijn de drie vraagcurves opgeteld ( $D_{i+h+a}$ ). Het snijpunt met de aanbodcurve ( $S_g$ ) geeft nu de evenwichtsprijs  $P_e$  weer. In dit evenwicht is de marginale waarde van grond in de drie gebruiksmogelijkheden gelijk. Figuur 2.2 laat zien dat de allocatie van grond over de verschillende functies bij een regime van vrije marktwerking, *integraal* tot stand komt. Het is in zo'n situatie dus onjuist om de vraag naar landbouwgrond als residueel te beschouwen<sup>3</sup>. De figuur laat ook zien dat een winstgevende extensieve

<sup>3</sup> Zolang er sprake is van grondschaarste en een beperkt budget, geldt dit overigens ook voor situaties waarin, zoals in Nederland, de overheid een belangrijke vinger in de pap heeft bij de vaststelling van de grondgebruiksmogelijkheden.

landbouw (weinig productie per oppervlakte eenheid) in rijke en dichtbevolkte landen bij een vrije werking van de markt, bedrijfseconomisch nauwelijks mogelijk is.

Het niveau van de evenwichtsprijs  $P_e$  behoeft nadere toelichting. Op een competitieve grondmarkt is de prijs van grond, net als elk ander 'asset', gelijk aan de contante waarde van alle verwachte netto-opbrengsten in de toekomst. In die zin moet het bekende principe van Ricardo geïnterpreteerd worden: 'the price of corn is not high because a rent is paid, but a rent is paid because the price of corn is high'. Al naargelang het stuk grond kunnen de netto-opbrengsten afhangen van diverse factoren, zoals locatievoordelen, prijzen van landbouwproducten, vruchtbaarheid, conversiekosten, maar ook van winsten ten gevolge van een verwachte bestemmingsplanwijziging.

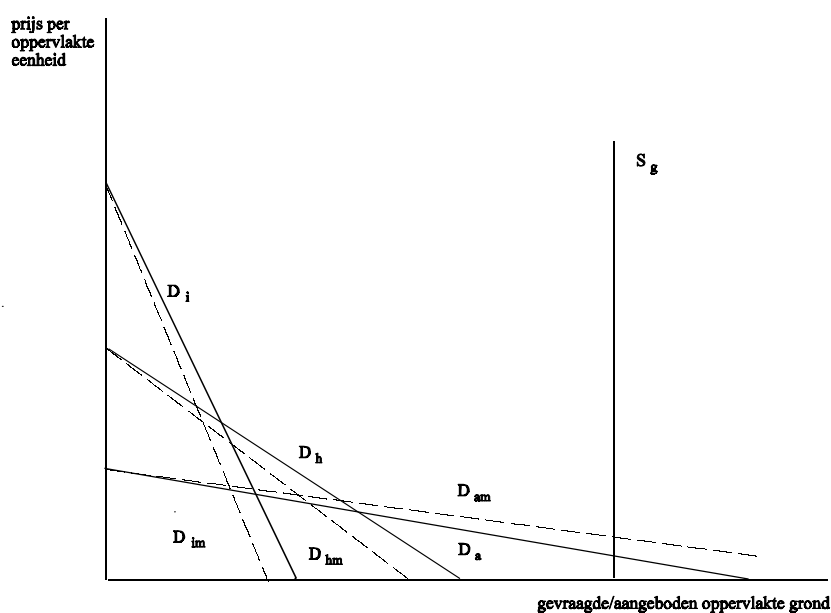
*Figuur 2.2 Allocatie bij een regime van vrije marktwerking*



Indien er geen sprake is van externe effecten (of van andere vormen van marktfalen) dan is de resulterende allocatie van grond over de onderscheiden functies efficiënt, dat wil zeggen: er is geen andere allocatie over de marktpartijen mogelijk waarbij minstens één van de partijen beter af is, zonder dat minstens een van de andere partijen er op achteruit gaat. Echter, in de praktijk zijn aan het gebruik van grond en aan veranderingen daarin bijna altijd externe effecten verbonden. Dat wil zeggen, het gebruik van grond

beïnvloedt de welvaart van economische subjecten die geen zeggenschap hebben omtrent het gebruik van de grond. Een voorbeeld kan dit verduidelijken.

*Figuur 2.3 (Partiële) vraag- en aanbodcurves gecorrigeerd voor externe effecten*

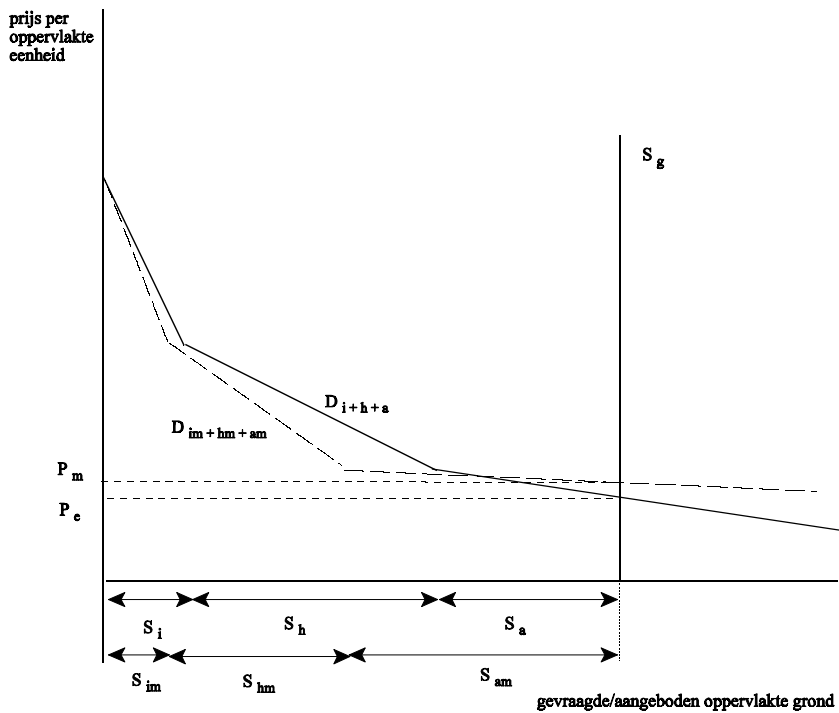


Stel dat het gebruik van grond voor industrie en voor wonen gepaard gaat met een vermindering van maatschappelijk als positief gewaardeerde biodiversiteit en met een afname van de omvang van de maatschappelijk eveneens positief gewaardeerde open ruimtes. Veronderstel verder dat het gebruik van grond ten behoeve van de landbouw als positief neveneffect heeft dat een aantrekkelijk landschap wordt verkregen. De transacties op de grondmarkt tussen de verschillende marktpartijen beïnvloeden daardoor de welvaart van burgers die niet direct bij die transacties betrokken zijn. Het marginale nut van de grond die als industrieterrein of ten behoeve van de woningbouw gebruikt gaat worden is daardoor voor de maatschappij als geheel kleiner dan het marginale nut voor de ondernemer resp. de eigenaar van de nieuwe woning (de evenwichtsprijs  $P_e$  in figuur 2.2). Het gebruik van landbouwgrond voor de bouw van een winstgevende fabriek of een woning gaat namelijk gepaard met een afname van positief gewaardeerde open ruimte, biodiversiteit en agrarisch landschap. Anders gezegd: de functiewijziging genereert negatieve externe effecten. Omgekeerd is de prijs die de

landbouw *in dit voorbeeld* voor grond betaalt, vanwege de positieve externe effecten, vanuit een maatschappelijk gezichtspunt gezien, te hoog<sup>4</sup>.

Voor de vaststelling van de maximale maatschappelijke welvaart dienen de vraagcurven van de private marktpartijen (figuur 2.1) gecorrigeerd te worden voor in het voorbeeld veronderstelde externe effecten. In figuur 2.3 is dit gebeurd. De onderbroken lijnen geven de maatschappelijke vraagcurven voor bedrijfsterreinen ( $D_{im}$ ), wonen ( $D_{hm}$ ) en landbouw ( $D_{am}$ ) weer. De vraagcurven van de industrie en de bouwgrondsector zijn naar links gedraaid, de vraagcurve voor landbouwgrond is iets naar rechts gedraaid.

Figuur 2.4 Sociaal optimale allocatie ( $S_{im}$ ,  $S_{hm}$ ,  $S_{am}$ )



Zouden de private marktpartijen rekening houden met de veronderstelde externe effecten, dan ziet de effectieve vraag naar grond en dus het grondgebruik er anders uit. *Ceteris paribus*, neemt de vraag naar ruimte voor wonen en niet-agrarische bedrijven

<sup>4</sup> De positieve externe effecten vormen de achtergrond van het streven op EU-niveau om, onder zekere voorwaarden, boeren voor de onderhoud van het landschap een vergoeding te geven.

af en neemt de vraag naar landbouwgrond daarentegen juist toe. Figuur 2.4 geeft de *sociaal* optimale allocatie van de beschikbare grond weer. De nieuwe sociale evenwichtsprijs ( $P_m$ ) ligt in de figuur iets boven de oude evenwichtsprijs ( $P_e$ ). De allocatie van grond over de drie bestemmingen verschuift richting landbouw; de ruimte die beschikbaar is voor wonen en industrie neemt af. Omdat de nuttigheden die met externe effecten samenhangen per definitie buiten de markt vallen, zullen winstmaximaliserende marktpartijen deze sociaal optimale allocatie niet bereiken. Bedrijven en bewoners van huizen zullen zich als 'free riders' gedragen; ze zullen zich niet geroepen voelen al te veel met de maatschappelijke effecten van hun gedrag rekening te houden. En boeren zullen niet geneigd zijn vrijwillig een hogere prijs voor grond te betalen ten behoeve van een grotere biodiversiteit of de instandhouding van de open ruimte want beide nevenproducten brengen bedrijfseconomisch niets op. Het gevolg is dat de allocatie van ruimte inefficiënt zal zijn. Er is, gegeven de beschikbare ruimte, geen sprake van een maximale welvaart.

Het zijn evenwel niet alleen externe effecten<sup>5</sup> die verantwoordelijk zijn voor een inefficiënte uitkomst bij een onbelemmerde marktwerking. Een noodzakelijke voorwaarde voor een maatschappelijk efficiënte uitkomst op een markt is ook dat vragers en aanbieders van grond zich gedragen alsof ze de prijzen niet kunnen beïnvloeden; er moet sprake zijn van competitieve markten. Ook aan deze eis wordt op de grondmarkt niet altijd voldaan. De oorzaak hiervan moet worden gezocht in het dikwijls unieke karakter en de niet-verplaatsbaarheid van grond. Dit laatste impliceert dat in sommige toepassingen grond op plaats *a* daarom niet inwisselbaar is tegen grond op plaats *b*. De specifieke eigenschappen van een bepaalde locatie kunnen tot gevolg hebben dat de waarde van eenzelfde functie per kavel sterk uiteen loopt. Denk aan gronden rond Schiphol: de locatie is daar zeer geschikt voor bedrijventerreinen maar minder geschikt voor woningbouw. De beperkte mate van substitutie leidt ertoe dat er (potentiële) prijsverschillen ontstaan tussen en binnen functies. Dikwijls heeft de aantrekkelijkheid van een locatie te maken met agglomeratie- of andere schaaffecten. De landbouwkundige waarde van grasland langs een snelweg die moet worden verbreed, is niet groter dan de landbouwkundige waarde van een iets verder gelegen stuk grasland. In het onderhandelingsproces tussen boer en eigenaar van de weg is dit feit in beginsel irrelevant. Dit betekent dat in een vrije marktsituatie de prijs voor grond ten behoeve van een weg verbreding boven de waarde van landbouwgrond zal komen te liggen. *Ceteris paribus* duidt ook dit op een inefficiëntie. Voor iedere locatie zou in principe een figuur zoals boven gemaakt kunnen worden, waarin uit de helling van de vraagfuncties kan opgemaakt worden hoe substitueerbaar de grond is met betrekking tot andere functies en andere locaties. Hoe meer locaties er zijn waar de maatschappelijke vraagfuncties

<sup>5</sup> De publieke functies van grond kunnen als externe effecten worden geïnterpreteerd.

afwijken van figuur 2.1, hoe meer de grondmarkt als een markt van monopolisten gekenschetst kan worden.

Onbedoelde effecten van veranderingen in het grondgebruik op sociale doelen kunnen eveneens als vormen van marktfalen worden gezien (voor een overzicht van diverse vormen van marktfalen, zie CPB, 1997b, zie ook paragraaf 3.8). En ook kan het maatschappelijk optimum nog aangepast worden door herverdelingsmotieven van de overheid. Deze motieven hebben vooral gevolgen voor de relatieve prijzen van verschillende functies of verschillende typen bestemmingen binnen één functie (denk aan sociale woningbouw). In de empirische uitwerking in de hoofdstukken hierna zal hierop met voorbeelden worden teruggekomen.

### **2.3 Overheidsinterventie om marktfalen te corrigeren**

Indien de overheid de sociale welvaart tracht te maximaliseren, zal ze proberen de institutionele omgeving waarbinnen de verdeling van grond plaatsvindt zodanig in te richten dat de efficiënte allocatie van figuur 2.4 resulteert. Afhankelijk van de situatie en de voorkeur, zal die beïnvloeding ofwel de vorm hebben van ge- en verboden ofwel zullen heffingen worden opgelegd resp. subsidies worden gegeven. Daarbij dient aangetekend te worden dat de allocatie op grondmarkt ook nog verstoord wordt door aanzienlijke aanpassingskosten. Door eigenschappen van grond is de aanwending van grond inherent traag aan te passen. Of de aanpassingen uitgevoerd worden door de markt, de overheid of door combinaties van die twee, de aanpassingen blijven inherent traag. Dit heeft als consequentie dat een mismatch tussen vraag en aanbod niet noodzakelijk het gevolg is van markt- of overheidsfalen. Vooral bij de empirische uitwerking leidt dit gegeven tot de nodige complicaties. Zo kan een woningtekort of leegstand van kantoren niet zonder meer toegeschreven worden aan verkeerde inschattingen van markt of overheid. Zelfs als dit wel aan één van de partijen is toe te schrijven is het niet zo dat een betere oplossing altijd mogelijk is.

In het Nederlandse ruimtelijke beleid is er bovenal sprake van *ge- en verboden*. De overheid schrijft de toegestane gebruiksmogelijkheden voor. Grondeigenaren krijgen al dan niet toestemming om grond een bestemming te geven die *privaat-economisch* het meest aantrekkelijk is, dan wel worden ze verplicht hun grond ten behoeve van de productie van *publieke welvaart* af te staan. Bedrijven hebben, bijvoorbeeld, toestemming nodig om op hun grond een nieuwe fabriek te bouwen. En landbouwgrond kan worden onteigend ten behoeve van natuurbeschermingsdoeleinden of voor de aanleg van een spoorlijn. De overheidsinterventie impliceert dat grondeigenaren niet de volledig

vrije beschikking hebben over hun bezit<sup>6</sup>. In termen van figuur 2.4 houdt de interventie in dat de oppervlakte grond die gebruikt mag worden als bedrijfsterrein ( $D_i$ ) resp. als woongebied ( $D_h$ ) niet de uitkomst is van een marktproces alleen, maar van een mixture van regulering en marktwerking<sup>7</sup>.

Figuur 2.4 suggereert dat de overheid in plaats van direct te interveniëren ook door middel van het opleggen van *heffingen* resp. het geven van *subsidies* de sociaal optimale allocatie kan bereiken. In de praktijk gebeurt dit ook. Zo worden boeren gesubsidieerd om bepaalde handelingen achterwege te laten en aldus de natuurwaarde van landbouwgrond te vergroten. En door middel van rekeningrijden kan de omvang van het wegennet binnen de maatschappelijk gewenste perken worden gehouden.

Onder andere vanwege agglomeratie- en schaaleffecten, monopolieposities van grondeigenaren, heterogeniteit van grond, het gebrek aan kennis van gedragsreacties van grondeigenaren en het niet-verplaatsbaar zijn van grond, zijn de mogelijkheden om door middel van heffingen en subsidies de gewenste allocatie te bereiken, beperkt. Neem bijvoorbeeld de grond die nodig is voor de aanleg van een weg. De benodigde hectares kunnen niet willekeurig worden gekozen, ze dienen ten opzichte van elkaar en de omgeving aan specifieke liggingseisen te voldoen. De onmogelijkheid om hectare  $i$  tegen hectare  $h$  uit te wisselen, impliceert dat de eigenaar van hectare  $i$  een gunstige onderhandelingspositie heeft, zodra de ligging van de weg over zijn stuk grond is vastgelegd. Onteigening (het opleggen van een dwingende vergoeding) is dan de enige manier om het (vermeende) sociale optimum te bereiken<sup>8</sup>. Een keuze voor heffingen en subsidies dan wel een keuze voor directe interventie is meestal contextbepaald.

In de literatuur wordt ook het toedelen van eigendomsrechten genoemd als wijze om het marktfalen te corrigeren. Met name Coase (1992) heeft op het belang van eigendomsrechten gewezen. De logica van dit instrument volgt direct uit de oorzaak van de problemen: er is sprake van oververbruik (vernietiging) van niet-geprijsde nuttigheden als open ruimte, stilte, biodiversiteit, cultureel erfgoed e.d. omdat deze goederen markten ontberen. En er zijn geen markten omdat er geen eigendomsrechten zijn toegewezen. Door die eigendomsrechten wel toe te delen kunnen markten ontstaan.

<sup>6</sup> Als bezit geïnterpreteerd wordt als het recht om binnen een domein zekere acties uit te voeren (zie Coase, 1992), dan zou men ook kunnen zeggen dat in een moderne samenleving particulier grondbezit altijd gedeeld wordt met de overheid.

<sup>7</sup> Die mixture kan op institutioneel uiteenlopende manieren vorm krijgen. In CPB (1997b) wordt de tussenvorm tussen vrije markt en volledig controle met *cooperative exchange* aangeduid.

<sup>8</sup> In de praktijk gaat onteigening met hoge transactiekosten gepaard, zodat de situatie meestal 'geschikt' wordt.

Door bijvoorbeeld een woongemeenschap de eigendom over een nabijgelegen open ruimte te geven, kan bij een voorgestelde functiewijziging van het betreffende gebied, voorkomen worden dat het nut (de welvaart) van de open ruimte in het beslissingsproces genegeerd wordt. Eigenaren kunnen de functiewijziging verhinderen of slechts toestaan na overeenstemming over een compensatieregeling. Ook bij dit instrument hangt de praktische toepassing nauw samen met de aard van het probleem. Zijn er weinig betrokkenen die bovendien min of meer gelijkgerichte belangen hebben dan is de implementatie van eigendomsrechten veel gemakkelijker te bewerkstelligen dan in een situatie waarin sprake is van veel betrokkenen met sterk uiteenlopende waarderingen van het goed waarvoor eigendomsrechten worden toegedeeld (zie ook Webster, 1998).

## **2.4 Achtergronden van overheidsfalen**

Vanuit een welvaartstheoretisch gezichtspunt zou dus kunnen worden betoogd dat de interventietaak van de overheid er uit zou moeten bestaan om de discrepantie tussen de marktuitsluiting en de maatschappelijk gewenste uitkomst te overbruggen. In termen van de eerder besproken figuren: het verschil tussen de allocatie van figuur 2.2 en die van figuur 2.4. De taken tussen markt en overheid lijken hiermee helder te zijn afgebakend. Toch is hiermee het theoretische verhaal over de rol van de overheid op de grondmarkt niet ten einde. Met name vanuit de hoek van de 'public choice'-economie is op de beperkingen van de benadering in de paragrafen 2.2 en 2.3 gewezen. De geldigheid van deze zogeheten 'Pigovianse' benadering berust namelijk op een drietal (stilzwijgende) vooronderstellingen. Ten eerste dient de interveniërende overheid te weten hoe de sociaal-wenselijke uitkomst eruit ziet en op welke wijze deze kan worden bereikt. Verder dient de overheid de maatschappelijke welvaart als norm bij haar handelen te hanteren en tenslotte dient ze het sociaal optimum, zoals geschetst in figuur 2.4, efficiënt en effectief te kunnen bewerkstelligen. De bestudering van de overheidsrol in praktijksituaties maakt echter snel duidelijk dat in de werkelijkheid niet aan deze vooronderstellingen wordt voldaan. In concrete situaties is het maatschappelijk welvaarts optimum meestal niet bekend. Maar zelfs indien dit wel het geval is, dan is het nog niet vanzelfsprekend dat de overheid naar dit optimum streeft. Ook kan de overheid niet altijd beschikken over de geschikte instrumenten om het sociale optimum, ook buiten de grondmarkt, te bereiken. Daarbij is 'de' overheid niet één enkel homogeen instituut. Integendeel, de overheid bestaat uit diverse geledingen, elk met hun eigen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en doelen. Tot slot is de overbrugging van het verschil tussen marktuitsluiting en maatschappelijk gewenste uitkomst niet kosteloos. Niet alleen werkt de overheid niet kosteloos maar ook lokt de vervanging van de anonieme markt door een concrete overheid opportunistisch gedrag van marktpartijen uit (Krueger, 1990).



De genoemde vooronderstellingen worden daarmee evenzo vele kanttekeningen bij de op de welvaartstheorie gebaseerde definiëring van de overheidstaak. Ze plaatsen de rol van de overheid op de grondmarkt in een ander en problematischer daglicht. Om dit te verduidelijken zal kort op de genoemde complicaties worden ingegaan.

*(i) Hoe ziet het maatschappelijk optimum eruit?*

Wil de overheid naar een maximalisering van de maatschappelijke welvaart streven dan zal ze allereerst moeten weten hoe zo'n maximum eruit ziet. Anders gezegd: waarnaar moet precies gestreefd worden? Voor een antwoord op die vraag moeten in ieder geval de baten en kosten van de positieve resp. de negatieve externe effecten alsmede het nut dat burgers aan publieke goederen ontlene, bekend zijn. Met 'bekend zijn' wordt in dit verband bedoeld dat ze in identieke termen, bijvoorbeeld in geld, kwantificeerbaar zijn. In termen van figuur 2.3: de vorm en hoogte van de onderbroken lijnen moeten kunnen worden vastgesteld. Echter, omdat er geen markten voor de externe effecten bestaan, kunnen die baten en kosten in de praktijk niet 'objectief' worden gemeten. De vaststelling ervan kan daarom slechts benaderd worden. Als er sprake is van zowel positieve als negatieve externe effecten, zoals bijvoorbeeld bij de aanleg van een recreatiegebied, of de keuze voor een bepaalde woningdichtheid, dan zal het dikwijls zelfs problematisch zijn om het teken van het netto-effect vast te stellen. De uiteenlopende appreciatie van bepaalde gebruiksvormen van de ruimte is daarbij een complicerende factor. Voor sommigen is de landbouwkundige aanwending van het Groene Hart een verspilling van de eerste orde: gesubsidieerde teelt van bieten en granen vinden plaats in een gebied waar een tweede en derde 'Wassenaar' zouden kunnen liggen (zie bijv. NYFER, 1996). Voor anderen is die landbouwkundige aanwending niet alleen attractief vanwege het open landschap dat erdoor in stand wordt gehouden maar is, bijvoorbeeld, de Hazerswoudse droogmakerij tevens een gebied met een grote cultuurhistorische waarde. Een complicerende factor daarbij is dat de preferenties van de burger met betrekking tot die externe effecten aan veranderingen onderhevig zijn, terwijl veel landgebruiksmogelijkheden betrekkelijk onomkeerbaar zijn. Waar een weg ligt kan, normaliter, nooit meer graan meer worden verbouwd ('asphalt is a country's last crop'), en een nieuwe woonwijk zal niet gauw de functie van bedrijfsterrein krijgen. Wel is er in de afgelopen decennia een aantal methoden ontwikkeld om via interviews of langs andere weg indirect tot een (geldelijke) waardering van de publieke goederen en externe effecten te komen. Deze methoden zijn echter, zowel vanuit empirisch als theoretisch gezichtspunt niet onomstreden (zie bijv. Diamond and Hausmann (1994) of O'Neill (1996)). In de ogen van de public choice econoom betekent een en ander dat een statische, marginale analyse, zoals weergegeven in figuren 2.1 tot en met 2.4, en het eraan gekoppelde Pareto-welvaarts criterium, slechts beperkt toepasbaar is.

Tegen deze kritiek zou kunnen worden ingebracht dat in een democratische samenleving de burgers via de stembus hebben gekozen voor wat precies onder een ‘maximalisering van de maatschappelijke welvaart’ moet worden verstaan. De politieke keuze voor ingreep *a* met gevolgen *b* voor de lange termijn is, gegeven het mandaat van de kiezers, een weerspiegeling van de voorkeuren van die kiezers. Toch is dit maar ten dele het geval. Verkiezingsprogramma’s zijn daarvoor meestal te algemeen en te vaag. Bovendien bestaat de neiging om korte termijn voordelen te benadrukken ten koste van lange termijn ‘verborgen’ nadelen (zie Boettke, 1996).

(ii) *De motieven van de overheid*

Maar zelfs in het geval dat er *grosso modo* helderheid bestaat over het maatschappelijke optimum, dan nog is het bepaald niet vanzelfsprekend dat ‘de overheid’ naar dit optimum streeft. Om dat te verduidelijken moet allereerst gewezen worden op het feit dat in de praktijk ‘de overheid’ uit een heterogene verzameling actoren bestaat, met ieder hun eigen opvattingen, preferenties en motieven. En net zoals bij de economische subjecten die in de markt opereren, de opvattingen, de preferenties, de motieven en het daarop gebaseerde handelen, niet samen behoeven te vallen met hetgeen maatschappelijk gezien het meest gewenst is, geldt ook voor de actoren die tot de overheid worden gerekend dat hun handelen niet uitsluitend gericht is op de maximalisering van de sociale welvaart. Ook zij hebben hun eigen nutsfunctie. Onder druk van pressiegroepen worden al dan niet wegen aangelegd. Bij de vaststelling van toekomstige woningdichtheden kunnen de preferenties van de nog niet gekende toekomstige bewoners gemakkelijk worden geofferd op het altaar van de preferenties van de makkelijker te organiseren nabij gelegen bewoners die de in stand houding van open ruimten voorstaan. Ter wille van een vergroting van de kans op herverkiezing worden baten van bepaalde vormen van ruimtelijk beleid benadrukt en lasten verzwegen. Grondbeleid kan worden ‘misbruikt’ om het gemeentebudget te maximaliseren. Ambtenaren kunnen persoonlijke carrière- en inkomensmotieven bij de uitwerking van besluiten mee laten spelen, enz. Omdat de overheid de disciplinerende werking van concurrentie mist, kan ze zich dergelijk sociaal inefficiënt gedrag veelal gemakkelijker permitteren dan degenen die in de marktsector opereren. Daarom is, volgens sommige auteurs, de neiging van de bureaucratie (Niskanen, 1968) en de politiek (van Doorn, 1991) om meer diensten te produceren dan maatschappelijk nog als efficiënt mag worden beschouwd<sup>9</sup>, inherent aan het democratische systeem.

<sup>9</sup> Dat wil zeggen voorbij het punt waarbij de maatschappelijke kosten van de overheidsdienst gelijk zijn aan de maatschappelijke baten.

*(iii) De effectiviteit en de efficiëntie van het overheidsbeleid*

De derde kanttekening bij de rol van de overheid in de overbrugging van het verschil tussen de marktuitsluiting en de maatschappelijk gewenste uitkomst is dat die overbrugging kosten met zich meebrengt en dat de wijze waarop de overheid het werk uitvoert niet altijd even effectief is (zie ook Thompson, 1996). De kosten hebben op de eerste plaats te maken met noodzakelijk te maken kosten. De welvaartsvergroting van efficiënt overheidsoptreden is daardoor kleiner dan figuur 2.4 suggereert. Anders gezegd: bij de beoordeling van de potentiële welvaartswinst van overheidsinterventie dient met de kosten van die interventie rekening te worden gehouden. Hetzelfde geldt voor onverwachte reacties die door bepaalde maatregelen worden uitgelokt. Vanwege die reacties is de effectiviteit soms minder groot dan ‘op papier’ kon worden berekend en kan het middel zelfs erger zijn dan de kwaal. Stel bijvoorbeeld dat de overheid de mobiliteit terug wil dringen en daartoe een bepaalde woningdichtheid voorschrijft. Stel dat een statische berekening directe baten aantoonde van dit beleid. Echter, de voorgestane woningdichtheid kan als reactie uitlokken dat de betrokkenen in hun vrije tijd de woonwijk dikwijls verlaten om in hun behoefte aan stilte en ruimte te voorzien. Het netto effect van de maatregel kan dan zelfs negatief zijn.

*(iv) Overheidsbeleid en ‘rent-seeking’-gedrag*

Het gedrag van de overheid op de grondmarkt komt er in de praktijk dikwijls op neer dat aan bedrijven of burgers toestemming wordt verleend (resp. dat ze een verbod krijgen opgelegd) om bepaalde acties uit te voeren. Op plaats A mag een huis en geen fabriek of kantoor worden gebouwd, de kavelgrootte mag maximaal  $x \text{ m}^2$  bedragen, weiland moet worden omgezet in natuurgebied, enz. Omdat de waarde van een perceel sterk gerelateerd is aan de toegestane gebruiksmogelijkheden van het perceel zelf en die van de belendende percelen, is het overheidsbeleid op de grondmarkt niet zonder gevolgen voor de vermogenspositie van de grondeigenaren en andere belanghebbenden. Deze gevolgen lokken gedrag uit dat in de literatuur als ‘rent-seeking’ bekend staat. Kern van dit gedrag is dat betrokkenen (burgers, bedrijven, gemeenten e.d.) proberen het gedrag van de overheid door middel van lobbyen, actie voeren, e.d. te sturen. Het resultaat hiervan is niet alleen dat er vermogensverschuivingen plaatsvinden die in redelijkheid lang niet altijd te rechtvaardigen zijn, maar ook dat er veel niet-productieve investeringen in procedures, vergaderingen e.d. worden gemaakt.

*(v) Hoe manifesteert het overheidsfalen zich?*

De constatering dat het nauwelijks mogelijk is de sociale welvaartsfunctie vast te stellen alsmede de onmogelijkheid om de ‘werkelijke’ motieven van politici en bureaucraten te achterhalen, doet de vraag opkomen hoe in een praktische situatie kan worden

vastgesteld of er daadwerkelijk sprake is van overheidsfalen. Als we het optimum niet kennen, hoe weten we dan dat het optimum niet wordt bereikt en dat er niet naar wordt gestreefd?

De vraag naar overheidsfalen komt neer op de vraag of met de bestaande institutionele regelingen, dat wil zeggen de huidige verzameling van procedures, de marktuitskomsten wel tegen de laagst mogelijk kosten worden gecorrigeerd. En, in het verlengde hiervan, of er andere regelingen denkbaar zijn die efficiënter zouden werken. Wat deze laatste vraag betreft dient dan allereerst de vraag te worden gesteld of er een (niet-monopolistisch) marktinstelling voor de bestaande overheidsinterventie gecreëerd zou kunnen worden waarmee de efficiëntie zou kunnen worden vergroot. Echter, afgezien van extreme situaties waarin op ondubbelzinnige wijze sprake is van verspillingen (vernietiging van nut), zal voor concrete situaties slechts zelden 'objectief' kunnen worden vastgesteld dat er in sociale welvaartstermen inefficiënt wordt gehandeld. In de meeste gevallen zal zo'n antwoord niet mogelijk zijn. De al eerder genoemde aanwezigheid van aanzienlijk aanpassingskosten van aanbod van grond maakt het geven van zo'n antwoord nog lastiger. Antwoorden zullen daarom soms in termen van *trade-offs* worden gegeven. Winst op het ene terrein zal gepaard gaan met verlies op een ander terrein. Wel is het in een aantal gevallen mogelijk te wijzen op overheidsbeleid dat leidt tot verkeerde prikkels. Zo kan moeilijk hard gemaakt worden dat een inefficiënte allocatie van, bijvoorbeeld, bedrijventerreinen veroorzaakt wordt door subsidiebeleid. Wel kan geconstateerd worden dat sommige subsidies niet tot de juiste prikkels leiden of niet op de juiste grondslag gebaseerd zijn.

## **2.5 Werkwijze bij de bestudering van de grondmarkt**

De analyse van de werking van het marktmechanisme op de grondmarkt en de kanttekeningen die er bij de corrigerende effecten van overheidsingrijpen kunnen worden geplaatst impliceren natuurlijk niet dat de overheid haar handen maar van de grondmarkt af moet houden. Ze betekenen wel dat het louter en alleen bestaan van externe effecten (en andere vormen van marktfalen) een onvoldoende reden is om bestaande vormen van overheidsinterventie op de grondmarkt zonder meer te rechtvaardigen. Dezelfde doelstellingen zouden immers doelmatiger kunnen worden verwezenlijkt met een andere mix van instrumenten. Ook roepen ze de vraag op of er in concrete situaties geen marktoplossingen als alternatief voor de overheid bestaan: de markt die overheidsfalen corrigeert.

Op basis van louter theoretische overwegingen is het moeilijk praktisch bruikbare beleidsuitspraken te doen. Voor dit laatste is allereerst de bestudering van concrete (deel-)markten noodzakelijk. Daartoe zullen, in hoofdstuk 3, allereerst de grondmarkt en de werking ervan beknopt worden beschreven. De beschrijving richt zich op de

belangrijkste deelmarkten (segmenten), spelers en prijsvormingsprocessen. Doel van het hoofdstuk is om een empirische basis te leggen voor de analyses in de latere hoofdstukken. Vervolgens zal, in hoofdstuk 4 het in dit hoofdstuk gepresenteerde analyse-apparaat worden toegepast op de wijze waarop in Nederland grond van functie verandert. Daarbij staan twee vragen centraal: (i) vinden de functiewijzigingen, in termen van een streven naar maximale sociale welvaart op efficiënte wijze plaats; en (ii) kunnen, tegen de achtergrond van de theorie, de prijs- en vermogensveranderingen die bij functiewijzigingen optreden, gerechtvaardigd worden. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 staan dezelfde vragen centraal, zij het dat de analyse zich nu niet richt op de gebruiksveranderingen tussen segmenten maar op die binnen segmenten. Om het abstractieniveau verder te verminderen zullen de analyses in deze hoofdstukken zich zoveel mogelijk op concrete situaties richten.



### 3 Beschrijving van de grondmarkt

*In Nederland is de functie van een stuk grond vastgelegd in een bestemmingsplan. Functionele wijzigingen vereisen dan ook een wijziging van het bestemmingsplan, die niet tot stand kan komen zonder toestemming van de overheid. Aldus ordent de overheid het ruimtegebruik in Nederland, met als doel om de sociale welvaart te vergroten. Alvorens na te gaan of de wijze waarop dit geschiedt inderdaad maximaal aan die doelstelling bijdraagt, zal in dit hoofdstuk eerst de huidige situatie van het grondgebruik en de rol van de belangrijkste spelers in grote lijnen worden geschetst. Gezien de prominente rol van de overheid zal worden begonnen met een korte beschrijving van het ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland. Daarna zullen enige cijfers worden gepresenteerd over de omvang van de functionele wijzigingen die met dit stelsel in de afgelopen jaren tot stand zijn gebracht. Vervolgens zal, beknopt, de werking van de grondmarkt voor vijf onderscheiden gebruiksmogelijkheden worden beschreven. Belangrijkste doel van dit hoofdstuk is om, in algemene termen, een empirische basis te leggen voor de analyses in de hiernavolgende hoofdstukken.*

#### 3.1 Ruimtelijke ordening in Nederland

In de Middeleeuwen organiseerden Hollandse boeren en edelen zich in waterschappen om de grote risico's van overstromingen te beperken. Omdat allen groot gevaar liepen als één van hen het onderhoud aan zijn dijken en watergangen verwaarloosde, legde het waterschap de individuele leden strakke regels op voor dit onderhoud en bestonden er zware sancties op overtreding daarvan. Tevens hief het waterschap belasting om de grote investeringen te kunnen dragen die nodig waren voor het waterbeheer. Door hun onderlinge afhankelijkheid op een institutionele manier te regelen, werd het risico van overstromen teruggebracht. Anders gezegd, het falen van de vrije markt werd door aanpassingen van de instituties gecorrigeerd.

Achteraf kan zelfs worden geconstateerd dat met de oprichting van de waterschappen de basis werd gelegd voor het latere ruimtelijke ordeningsbeleid. In de negentiende eeuw bleek namelijk dat niet alleen omwille van de waterbeheersing er reden is om de ruimtelijke indeling buiten de markt om te coördineren. Ook de sociale problemen die

gepaard gingen met de opkomst van industriële steden vereisten actief overheidsoptreden op ruimtelijk gebied. In de loop der jaren is de overheidsbemoeyenis met de ordening van de ruimte steeds meer toegenomen. Internationaal gezien valt Nederland op door de gedetailleerde en veelomvattende manier waarop het RO-beleid vorm wordt gegeven (WRR, 1998).

De overheidsbemoeyenis vindt op verschillende bestuurlijke niveaus plaats. Achtergrond hiervan is dat de belangen op een lager niveau vaak niet stroken met de belangen op een hoger niveau. Zo hebben ruimtelijke beslissingen in een bepaalde gemeente vaak gevolgen voor andere gemeenten, de hele regio of zelfs daarbuiten (externe effecten). Bemoeyenis op een hoger schaalniveau kan dan voorkomen dat problemen worden afgewenteld. Anderzijds is de nationale overheid dikwijls weer minder goed op de hoogte van lokale situaties, hetgeen in sommige gevallen weer pleit voor een gedecentraliseerde aanpak (verminderen bureaucratie en administratieve kosten). Omdat het optimale niveau dikwijls afhankelijk is van concrete situaties vinden voortdurend afwegingen plaats over wat het relevante ruimtelijke schaalniveau is waarop beslissingen genomen moeten worden. In de Nederlandse praktijk is deze afweging meestal in het voordeel van de gemeenten uitgevallen. Op gemeentelijk niveau worden de meeste beslissingen genomen. De grote rol van gemeenten vergt derhalve speciale aandacht.

#### *Het primaat van de gemeente*

Volgens de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) is het *gemeentelijke bestemmingsplan* bepalend voor de gebruiksmogelijkheden van de bodem. In beginsel kan de gemeente zelf invulling geven aan de bestemmingsplannen. De gemeente kan dus zelf de verschillende lokale belangen tegen elkaar afwegen. Het bestemmingsplan wordt opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de wethouder van Ruimtelijke Ordening en vastgesteld door de gemeenteraad. Omdat bestemmingswijzigingen belangen kunnen schaden, schrijft de WRO procedures voor die burgers de mogelijkheid geven beroep tegen de plannen te kunnen aantekenen. Omdat de tijd die deze procedures in beslag nemen het gemeentebelang kan schaden, besluit het gemeentebestuur steeds vaker tot een verkorte procedure, op basis van artikel 19 van de WRO. In dat geval mag al met de bouw worden begonnen voordat het bestemmingsplan door de gemeenteraad is goedgekeurd. Het aantal aanvragen voor artikel 19 is de laatste jaren zo sterk gestegen dat nauwelijks meer van een uitzondering gesproken kan worden.

De gemeente staat een aantal wettelijke instrumenten ter beschikking om het ruimtelijk beleid uit te voeren. Zo heeft onder omstandigheden zelfs de mogelijkheid om grondbezitters te dwingen hun grond aan de gemeente te verkopen tegen een *normale marktwaarde*. Deze wetgeving geeft de gemeentelijke overheid een machtsmiddel in de onderhandeling met particuliere grondbezitters. De gemeente is ook verantwoordelijk



voor de handhaving van het bestemmingsplan (via de gemeentelijke inspecteur Bouwen Woningtoezicht).

Door de toenemende betrokkenheid van projectontwikkelaars, financiers, grondeigenaren en toekomstige gebruikers bij de voorbereiding van het bestemmingsplan is er gaandeweg steeds meer participatie van marktpartijen bij de bestemmingsplannen gekomen. Bestemmingsplanwijzigingen zijn vaak een reactie op concrete initiatieven van particuliere partijen. Na onderhandelingen met de overheid worden de resultaten in het bestemmingsplan geformaliseerd.

#### *Sturing door rijk en provincies*

Voor beslissingen waarvan de maatschappelijke kosten of baten het gemeentelijke niveau te boven gaan, worden de afwegingen in principe op een hoger ruimtelijk schaalniveau gemaakt. Dit geldt voor vrijwel alle grootschalige investeringsprojecten, zoals een havenuitbreiding of een grote woningbouwlocatie. Het geldt ook voor voorzieningen die een groot gebied ten goede komen, maar die in hun directe omgeving overlast opleveren.

Het rijk hanteert een aantal inrichtingsprincipes, die ook voor gemeenten richtinggevend zijn. Deze principes bepalen op welke plaatsen investeringen voor wonen, werken en voorzieningen gedaan kunnen worden. Deze worden door de regering vastgelegd in nota's. Het rijksbeleid wordt in de ontwerpfase ook afgestemd met de provinciale autoriteiten en de grote stadsregio's. In *convenanten* tussen rijk en regionaal bestuur worden afspraken gemaakt over contingenten woningbouw, bouwlocaties en financiering van infrastructuur en bodemsanering. De afspraken krijgen hun beslag in de provinciale streekplannen. Streekplannen en rijksnota's vormen in tegenstelling tot bestemmingsplannen geen wettelijke kaders voor de individuele burger. Daarom worden bestemmingsplannen door de provincie en het rijk gecontroleerd.

#### *Bandbreedtes in besluitvorming*

De institutionele structuur waarin de ruimtelijke ordening tot stand komt, leidt tot een spel van voortdurend met elkaar onderhandelende partijen, die in de tijd veranderen van samenstelling en macht. De invloed van iedere partij hangt af van de middelen die zij beschikbaar stelt, van de grond die zij bezit, van haar wettelijke bevoegdheden, van haar politieke gewicht en van haar mogelijkheid om via de voorgeschreven procedures het besluitvormingsproces al dan niet te vertragen en zo de ontwikkelingsrisico's te vergroten. Belanghebbende burgers en bedrijven oefenen vooral invloed uit via hun belangengroepen in de politieke arena en via de dreiging met beroepsprocedures die tot afstel leiden, of in ieder geval vertragend werken. De invloed van marktpartijen die de

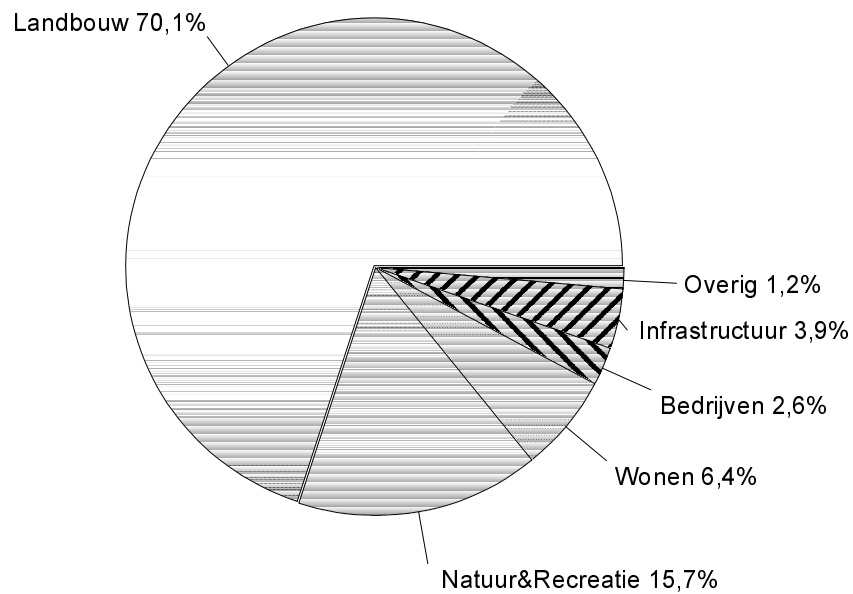
grond ontwikkelen neemt toe naarmate zij meer strategische grond in bezit hebben en naarmate overheden meer van hen afhankelijk zijn voor de financiering van de ontwikkeling van die grond.

### 3.2 Bodemgebruik en spanningen bij functiewijzigingen

#### 3.2.1 Bodemgebruik

In de beschrijving en discussie van de werking van de grondmarkt wordt in dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt in vijf segmenten, nl. woningbouw, landbouw, natuur, bedrijfslocaties en infrastructuur. Figuur 3.1 illustreert het procentuele belang van de verschillende segmenten in het bodemgebruik.

*Figuur 3.1 Bodemgebruik, 1993*



Bron: CBS (1997).

De totale oppervlakte van Nederland (excl. water) bedraagt ongeveer 3388 duizend hectare. Hiervan is zo'n 70 procent in gebruik door de landbouw. Qua grondgebruik is Nederland dus nog steeds overwegend agrarisch. Ongeveer 13 procent is in gebruik voor wonen, (niet-agrarische) bedrijven en infrastructuur. Natuur en recreatie zijn goed voor ruim 15 procent.

Door veranderingen in bevolkingsomvang, consumentenpreferenties, omvang en structuur van de productie e.d. ontstaat er een voortdurende druk om het bodemgebruik te wijzigen.

*Tabel 3.1      Verschuivingen in het bodemgebruik, 1989-1993*

van/naar	Landbouw	Natuur	Wonen	Bedrijven	Infra-structuur	Overig	Som
	hectare						
Landbouw	0	7825	5182	6347	846	6771	26971
Natuur	1892	0	378	740	167	729	3906
Wonen	269	134	0	122	1612	89	2226
Bedrijven	695	333	60	0	125	258	1471
Infrastructuur	432	71	19	23	0	83	628
Overig	300	1279	3276	484	444	0	5783
Som	3588	9642	8915	7716	3194	7930	40985

Bron: CBS (1997).

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de geobserveerde functieverhuizingen in de periode 1989-1993. Omdat, ruwweg gezegd, een functiewijziging niet kan plaatsvinden zonder een wijziging van het bestemmingsplan, is de tabel tevens een indicatie van de omvang van de bestemmingsplanwijzigingen.

Uit een vergelijking van de rij- en kolomtotalen van de tabel blijkt dat landbouw de enige functie is waarvoor het bodemgebruik (netto) is verminderd. De belangrijkste verschuivingen vonden plaats van landbouw naar natuur, wonen en bedrijven. Naast stort- en begraafplaatsen, bevat de post 'overig gebruik', bouwterreinen die reeds onttrokken zijn aan hun vorig gebruik maar nog niet opgeleverd zijn voor de nieuwe bestemming. Dit verklaart de grote verschuiving van landbouw naar overig en vervolgens van overig naar wonen. De totale omvang van de verschuivingen over de functies bedroeg slechts 1,2% van het totale bodemgebruik in 1989 (exclusief water). Desalniettemin is het beeld van de verschuivingen een duidelijke uitdrukking van enerzijds de toenemende verstedelijking van Nederland en anderzijds, en deels als reactie op de verstedelijking, de behoefte van een rijker wordende samenleving aan meer

ruimte voor natuur<sup>10</sup>. Hoewel een tabel als 3.1 voor de periode 1993-1998 wegens gebrek aan gegevens, niet kan worden opgesteld, duidt allerlei fragmentarische informatie op een duidelijke voortzetting van die ontwikkeling.

### 3.2.2 Uiteenlopende grondprijzen tussen en binnen segmenten

Het proces van functiewijziging verloopt niet probleemloos. Dit komt vooral doordat functiewijzigingen gepaard gaan met prijs- en vermogensveranderingen van de partijen die bij een functiewijziging zijn betrokken. De overheid die de functiewijziging initieert en daarbij het algemeen belang vertegenwoordigt, staat daarbij een ander doel voor ogen dan de grondeigenaar die bovenal voor zijn private belang opkomt. Met de sterk gewijzigde grondprijsverhoudingen (zie hierna), is de spanning tussen het algemeen en privaat belang bij bestemmingsplanwijzigingen de laatste jaren opgelopen (de Schutter, 1997). Voor een deel kunnen die gewijzigde grondprijsverhoudingen zelfs als uitdrukking van die spanningen worden beschouwd. Tabel 3.2 laat zien hoe sterk de grondprijzen afhankelijk zijn van de functie. De prijzen lopen op van natuur, via landbouw, tot woningen en bedrijven. Overigens mogen, gezien de heterogene aard van grond per segment (een stuk grond voor een bedrijf in Oost-Groningen heeft een heel andere privaat-economische waarde dan een stuk grond in de nabijheid van Schiphol), de prijzen in de tabel slechts als ruwe indicaties worden beschouwd.

Tabel 3.2 *Indicatie van de grondprijzen per segment (1996)<sup>a</sup>*

Functie	Grondprijs (gld/m <sup>2</sup> )	Toelichting
Natuur	0-2	Ruwe schatting
Landbouw	4.4	Gemiddelde tussen onverpacht grasland en bouwland
Woningen	29, sterke spreiding: 6-50 223, sterke spreiding: 108-434	Gemiddelde niet-bouwrijpe grond*; Bouwrijpe grond, gemiddelde over alle woningtypes min: Groningen; max: Zuid-Holland
Bedrijven	120 maar sterke spreiding van 0 tot >500	Gemiddeld; hangt af van locatie en gemeentelijk beleid

<sup>a</sup> Ruwe schatting voor 1996 uit Kolpron (1997).

Het verschil tussen agrarische grond en niet-bouwrijpe woningbouwgrond blijkt ongeveer een factor 7. Dit verschil valt de eigenaar van landbouwgrond ten deel als een rent bij een bestemmingswijziging van landbouwgrond in grond voor woningbouw.

<sup>10</sup> Ter vergelijking: 27% van alle wijzigingen van het grondgebruik in Engeland in 1995 verliepen van een landelijke ('rural') naar een stedelijke ('urban') bestemming; 34% betrof veranderingen binnen het stedelijk gebruik en 37% binnen het landelijk gebruik (Cullingworth, 1997, noot 10).

Opmerkelijk is het enorme verschil tussen bouwrijpe en niet-bouwrijpe grond. Een belangrijke verklarende factor hierbij is dat het bouwrijp maken van de grond kosten met zich meebrengt. In de jaren zeventig lagen deze kosten al op een niveau van rond de  $f$  40 per  $m^2$ , in de jaren daarna zijn ze verder opgelopen. Voor een goed begrip van het verschil moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de gemeente meer grond koopt dan zij verkoopt. Een deel van de grond wordt gebruikt voor publieke voorzieningen. Toch verklaart dit type 'echte' kosten lang niet alle verschillen tussen de verschillende functies. Voor een deel is er sprake van echte 'rents' (schaarstepremies) die ontstaan wanneer sprake is van een functiewijziging, bijvoorbeeld van landbouwgrond in grond met een urbane functie. Omdat een specifieke functiewijziging vaak een toevallige achtergrond heeft, vallen die rents de toevallige eigenaars ten deel. Die rents moeten worden opgebracht door de toekomstige gebruikers/eigenaars van de nieuwe functie. De groei van de rents leidt daarom tot een groei van de belangentegenstelling, ze zijn er (deels) een uitdrukking van. Omdat het begrip 'rent' verschillende betekenissen heeft in de literatuur wordt het in box 3.1 nader toegelicht.

Nu zijn problemen met betrekking tot die 'rents' bepaald geen recent verschijnsel. Ter herinnering zij in dit verband verwezen naar het kabinet-Den Uyl dat in 1977 gevallen is naar aanleiding van een voorstel de waardegrondslag bij onteigening aan te passen<sup>11</sup>. De toepassing van de gebruikswaarde als waarderingsnorm zou kunnen verhinderen dat de winst van een bestemmingsplanwijziging zou toevallen aan de toevallige eigenaar. Grondeigenaren waren sterke tegenstander van dit wetsvoorstel aangezien zij een aantasting van hun vermogenspositie vreesden.

In 1981 werd besloten de verkeerswaarde te hanteren als waarderingsnorm bij onteigening, weliswaar met een (moeilijk te benaderen) correctie voor positieve of negatieve effecten veroorzaakt door de nieuwe bestemming. De verkeerswaarde is de marktwaarde van de bouwrijpe grond, verminderd met de kosten nodig voor de ontsluiting en inrichting van de grond. Later werd ook overgegaan op het belasten van winst door bestemmingswijziging. De praktijk heeft echter methodes ontwikkeld om deze winstbelasting te ontwijken. Met de sterk gestegen grondprijzen betekent dit dat de eigenaar toch kan profiteren van de aanzienlijke meerwaarde veroorzaakt door planologische maatregelen.

<sup>11</sup> Voor de volledigheid wordt gemeld dat 'gedacht werd aan een prijsbeheersing van landbouwgronden, een speculatiewinstbelasting, een voorkeursrecht voor gemeenten en een aanpassing van de waarderingsnorm bij onteigening' (de Schutter, 1997, p. 1).

---

### Box 3.1 Rents op de grondmarkt

#### *Definitie*

Het begrip ‘rent’ wordt veel gehanteerd op de grondmarkt, maar het is (helaas) niet eenduidig wat er onder verstaan wordt in de literatuur. Er vallen verschillende zaken onder het begrip rent; ook in het engels taalgebruik (*monopoly rent*, *rent seeking*, *economic rent*) betekent het woord rent niet in alle gevallen hetzelfde. Deze box probeert misverstanden over het begrip rent te verkleinen (zie Palgrave 1987).

In de klassieke literatuur (Ricardo) is de rent niets anders dan de prijs voor een productiefactor. De rent die ontstaat bij het verhandelen van grond, is in die visie dus niets anders dan de prijs voor grond. *Economic rent* wordt gebruikt om aan te geven dat het aanbod van de productiefactor niet afhankelijk is van de prijs (onvermeerderbaar, niet produceerbaar). Indien een stuk grond een hoger gewaardeerde bestemming krijgt (zeg van landbouw naar woningbouw) stijgt daarmee de rent. Deze vorm van rent is in feite de prijs van het verlenen van een bouwrecht. Verwarring kan ontstaan omdat het **verschil** tussen beide waarden ook rent genoemd wordt. Een potentiële verwarring ontstaat door het woord *monopoly rent*, vaak gebruikt om aan te geven dat een speler marktmacht kan aanwenden om een prijs te zetten hoger dan de marginale kostprijs. De resulterende ‘overwinst’ wordt dan monopoly rent genoemd. De strijd om een dergelijke positie kan aanzienlijke middelen opslokken. Niet-productieve activiteiten (zoals lobbyen) die gericht zijn op het verkrijgen van monopoly rents worden *rent-seeking* genoemd.

Indien het gebruik van een stuk grond hoge revenuen oplevert, zoals bij huizen, stijgt daarmee de rent voor de schaarse input grond. Hoe schaarser woningbouwgrond, hoe hoger de rent. Acties van overheid om open ruimte te beschermen en derhalve woningbouwgrond aan restricties te onderwerpen verhogen de prijs.

☞ Om verwarring omtrent terminologie te voorkomen wordt in deze studie de ‘gewone’ (economic) rent schaarste-rent, en de *monopoly rent* (en het daarmee mogelijk gepaard gaande rent seeking gedrag) monopolie-rents genoemd. Tot slot, indien we spreken over extra rent bedoelen we daarmee het verschil dat ontstaat indien grond een hoger gewaardeerde functie krijgt.

#### *Verdeling*

Bij het ontstaan van extra rents valt er iets te verdelen. Wie zijn daarvan de rechtmatige eigenaars? Als open ruimte niet positief gewaardeerd zou worden is er geen reden waarom er extra rents zouden ontstaan: grond voor landbouw zou ceteris paribus dezelfde waarde hebben als grond voor woningbouw. Hieruit volgt dat indien de (lokale) bevolking als ‘eigenaar’ van de open ruimte, wordt beschouwd, hen de extra rents ook toekomen.

---

### 3.3 De grondmarkt voor woningbouw

#### 3.3.1 Beschrijving van de markt

De woningvoorraad in Nederland bedraagt thans circa 6 miljoen huizen. De nieuwbouw zorgt voor een jaarlijkse toevoeging van ongeveer 1,5% aan deze voorraad. In 1997 was de helft van de woningvoorraad in eigendom van de bewoner(s); het aandeel koop in de nieuwbouwwoningen ligt momenteel boven de 50%. De grondprijzen voor woningbouw zijn na 1993 sterker gestegen dan de gemiddelde consumentenprijzen (zie tabel 3.3). Fragmentarische informatie over de prijsontwikkeling na 1996 duidt erop dat die ontwikkeling zich versterkt heeft voortgezet. Overigens bevat de tabel gemiddelde prijzen. Regionaal lopen de ontwikkelingen nogal uiteen.

*Tabel 3.3 Gemiddelde grondprijzen woningbouw (bouwrijpe grond, inclusief BTW) in guldens per m<sup>2</sup>, 1990-1996*

Jaar	Grondprijs	Grondprijs	Consumentenprijs
	guldens 1990	index 1990 = 100	index 1990 = 100
1990	156	100	100
1991	154,2	98,8	103,1
1992	156,8	100,5	106,3
1993	164,4	105,4	109,0
1994	173,8	111,4	112,0
1995	184,2	118,0	114,0
1996	191,6	122,8	116,4

Bron: Vereniging Eigen Huis (1996).

#### *Deelsegmenten*

Op de markt voor woningbouwgrond kan onderscheid worden gemaakt in een markt voor bebouwde grond en een markt voor onbebouwde grond. De markt voor bebouwde grond is diffuus en geografisch gespreid. De markt voor onbebouwde grond bestaat uit uitleggebieden en onbebouwde grond binnen bestaand stedelijk gebied. In deze studie gaat de meeste aandacht uit naar de markt voor uitleggebieden. Binnen de markt voor woningbouw op uitleglocaties kan nog onderscheid gemaakt worden naar de grondmarkt voor ruwe bouwgrond en de grondmarkt voor bouwrijpe grond. De markt voor bouwrijpe grond is de meest relevante op de markt van woningbouwgrond. Hier zijn de gemeenten dikwijls de enige aanbieders. Er is dus min of meer sprake van lokale monopolies.

### *De spelers*

De gemeente speelt een grote rol op de grondmarkt; zij stelt in principe de grondprijs van de bouwrijpe grond (eigenlijk de gronduitgifteprijs) per vierkante meter vast<sup>12</sup>. De gemeente stelt ook de bouwplannen vast; er worden richtlijnen gegeven voor het type en het aantal te bouwen woningen. Daarbij maakt de gemeente onderscheid in sociale woningbouw en woningbouw in de vrije sector; en in koop- en huurwoningen. Bovendien bepaalt de gemeente de stichtingskosten van de woningen. De gemeente beslist ook over de hoeveelheid en type groenvoorzieningen en over de benodigde infrastructuur.

In veel gevallen verwerft de gemeente de ruwe bouwgrond en maakt deze bouwrijp. De bouwrijpe grond wordt vervolgens te koop aangeboden<sup>13</sup>. Daarbij wordt de voorwaarde gesteld dat de bouwplannen die opgesteld zijn voor het aan te schaffen stuk grond ook worden uitgevoerd. Zittende grondeigenaren kunnen de verwerving van grond belemmeren. Indien een grondeigenaar weigert om zijn grond aan de gemeente te verkopen kan de gemeente proberen de grond te onteigenen. Onteigening is echter niet mogelijk indien de grondeigenaar bereid en in staat is om de bouwplannen uit te voeren. Het gevolg is dat zodra verwacht wordt dat een stuk grond een bouwbestemming krijgt, (project)ontwikkelaars grondposities innemen. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze grondposities meestal gericht zijn op het zeker stellen van bouwrechten. De gemeente koopt in die gevallen de grond van de ontwikkelaar, maakt deze bouwrijp en verkoopt de grond weer terug. De inkoopprijs is daarbij in het algemeen lager dan de prijs die de ontwikkelaar voor de grond betaald heeft; het verlies wordt in een latere fase weer goedge maakt. De verkoopprijs wordt vastgesteld door de gemeente (vergelijk Kolpron, 1997).

Kopers op de markt van bouwrijpe grond zijn particulieren bouwbedrijven en projectontwikkelaars, corporaties en beleggers. De corporaties spelen een belangrijke rol op de grondmarkt voor de sociale woningbouw: 85% van de grond bestemd voor de goedkope woningbouw werd in 1995 door woningcorporaties gekocht (TauwMabeg, 1996). De projectontwikkelaars spelen een belangrijke rol op de grondmarkt voor de

<sup>12</sup> Sinds 1989 is het grondprijsbeleid gedecentraliseerd. Daarvoor stelde de Rijksoverheid de grondprijs vast voor de sociale huurwoningen; de grondexploitatie werd door de gemeenten toegesneden op de te verkrijgen subsidies (vergelijk De Kam (1997)).

<sup>13</sup> De grond wordt verkocht aan projectontwikkelaars of aan bouwers met een projectontwikkelings-afdeling; ook institutionele beleggers kunnen de grond aanschaffen. In verband met de Onroerend Zaak Belasting worden de verkrijgers van de grond economisch eigenaar; bij juridisch eigendom zijn de kopers verplicht OZB te betalen.



dure woningsector: meer dan 60% van de grond bestemd voor dure woningbouw is in handen van projectontwikkelaars (Tauw, 1996).

### **3.3.2 Werking van de markt**

#### *Marktfalen, overheidsingrijpen en overheidsfalen*

Het overheidsingrijpen en de rolverdeling van de diverse overheden heeft het falen van de vrije markt als belangrijkste achtergrond. Vanwege externe effecten zou een volledige vrije markt werking niet in een maximalisatie van de maatschappelijke welvaart resulteren (zie hoofdstuk 2). Die externe effecten hebben niet alleen met milieu- en schaaffecten e.d. te maken maar ook met sociale doelen, als de kwaliteit van woningen voor lagere inkomens e.d.

De vorm van overheidsingrijpen heeft deels te maken met mogelijk overheidsfalen. Op het hoogste schaalniveau (nationale overheid) heeft het belangrijkste overheidsfalen met informatie- onzekerheden te maken, hetgeen verspillende en inefficiënte bureaucratie en administratiekosten kan veroorzaken. Dit heeft geleid tot het decentraliseren van bevoegdheden naar gemeenten. Het voordeel is dat de gemeenten meer kennis van de lokale zaken hebben zodat zij de woningbehoefte meer af kunnen stemmen op de wensen van de inwoners. Ook blijkt het in de praktijk op die manier makkelijker te zijn marktpartijen in te schakelen (projectontwikkelaars, bouwers, beleggers) waarvan verwacht mag worden dat ze beter dan de overheid in staat zijn de woningvoorraad af te stemmen op de voorkeuren van de consumenten.

Een mogelijk nadeel van het geven van bevoegdheden aan de gemeenten is dat er andere vormen van overheidsfalen door kunnen worden uitgelokt. Zo is het misschien makkelijker om te lobbyen op lokaal niveau dan op nationaal niveau. Bovendien behoeven doelstellingen op lokaal niveau niet altijd volledig te sporen met bovenlokale doelstellingen.

#### *Prijsvorming*

Om de prijsvorming op de grondmarkt goed te begrijpen wordt eerst een beschrijving van de samenhang tussen de woningnieuwbouw en de grondmarkt gegeven. Daarna wordt ingegaan op de grondprijsvorming.

De prijs van bouwgrond wordt per vierkante meter *uitgeefbare* grond berekend<sup>14</sup>. Alleen de vierkante meters uitgeefbare grond kunnen immers verkocht worden voor bebouwing. Uit de grondopbrengsten worden, naast de kosten die de gemeente maakt bij het verwerven en het bouwrijp maken (de grondproductiekosten), ook de kosten voor de groenvoorzieningen en infrastructuur<sup>15</sup> betaald. In de gronduitgifteprijs zit een opslag voor de dekking van deze kosten.

Behalve het verkopen van grond kan de gemeente ook grond in erfpacht uitgeven. In vergelijking met de verkoop van grond heeft dit een aantal voordelen voor de gemeente. Waardevermeerdering van de grond valt in geval van erfpacht aan de gemeente toe. De gemeente houdt meer controle op het gebruik van de grond bij erfpacht. Dit laatste argument heeft veel van zijn geldigheid verloren door het hanteren van een aantal andere beleidsinstrumenten (zoals bijvoorbeeld kettingbedingen). Erfpacht kent echter ook een aantal nadelen. Uitgifte in erfpacht introduceert onzekerheid bij zowel gemeente als bij de huiseigenaren. Bij erfpacht moet de grondexploitatie gefinancierd worden uit leningen; de rentelasten kunnen over de tijd variëren. Een erfpachtstelsel heeft daarnaast administratiekosten die ook over de tijd stijgen. De hoogte van de erfpachtcanon na afloop van de termijn van de erfpacht introduceert onzekerheid bij de huiseigenaren. Bij een vragersmarkt zullen toekomstige eigenaren dan willen uitwijken naar woningen op eigen grond. Met andere woorden, erfpacht vermindert de aantrekkelijkheid van het huis voor woonconsumenten. Er is een gering aantal gemeenten dat grond nog in erfpacht uitgeeft.

Gemeenten stellen in het algemeen voorwaarden aan de woningbouwplannen. De voorwaarden verschillen per gemeente en zijn niet altijd even strikt. Ze kunnen bestaan uit globale aanwijzingen over het type en het aantal te bouwen woningen; maar ze kunnen ook precies het aantal woningen in de sociale huursector en in de diverse prijsklassen omvatten. Uit de plannen blijkt het aantal uitgeefbare vierkante meters bouwrijpe grond. In de VINEX-gebieden hanteert men een maximaal aandeel sociale huurwoningen van 30% als norm. De plannen moeten wel door de gemeenteraad goedgekeurd worden. De prijs voor de woningen wordt in overleg met de gemeente vastgesteld. Daarbij vindt een vergelijking plaats met de prijzen voor nieuwbouw die in de buurt eerder is gerealiseerd en met de prijzen van nabij gelegen bestaande en soortgelijke woningen.

<sup>14</sup> Sommige gemeenten verkopen de grond niet, maar geven deze uit in erfpacht. Deze erfpachten worden bepaald aan de hand van de waarde van de grond in het toekomstig gebruik, i.c. de gronduitgifteprijs. Voor het bepalen van deze prijs worden dezelfde methoden gehanteerd.

<sup>15</sup> Niet alle infrastructuur komt voor rekening van de gemeente. De Rijksoverheid financiert ook een gedeelte.

### *Verevening van de grondkosten*

De grondprijzen die voor de verschillende typen woningbouw binnen een project worden berekend, zijn niet gelijk; de grondprijs voor sociale woningbouw is bijvoorbeeld in zijn algemeenheid lager dan die voor de vrije sector. In veel gemeenten wordt de grondprijs berekend op basis van de residuele waardetheorie. Daarbij wordt de verkoopprijs van het huis (de vrij-op-naam prijs) verminderd met de geschatte bouwkosten. Het residu vormt de basis voor de gronduitgifteprijs. Uit de aard van de berekeningen volgt dat de grondprijzen voor de verschillende typen woningen uiteenlopen. Daarnaast kunnen de gemeenten de grondprijs ook als beleidsinstrument hanteren. Dit doen ze bijvoorbeeld om woningbouw in de sociale sector te stimuleren dan wel te waarborgen. Door een subsidie te geven op de grond voor woningen in de sociale sector, worden de stichtingskosten bewust laag gehouden. Omdat de grondexploitatie sluitend moet zijn, betekent dit dat de grondprijs voor de vrije sector relatief hoger moet zijn om deze subsidie te kunnen financieren. Dit wordt ook wel verevening van de grondkosten genoemd.

Soms is er ook sprake van verevening *over* bouwlocaties. Grotere grondbedrijven (grondbedrijven van grotere gemeenten) kunnen een nadelig exploitatiesaldo van de ene bouwlocatie compenseren door een voordelig exploitatiesaldo van de andere (de zogenaamde 'stropenpot'). In zijn proefschrift gaat De Kam (1997) uitgebreid in op de verevening tussen verschillende locaties in Den Haag en omstreken. Een reden voor deze verevening kan zijn dat gemeenten het niet wenselijk achten dat huizenprijzen variëren met de bodemkwaliteit van locaties (van belang bij bijvoorbeeld bodemvervuiling).

### *Samenhang met het volkshuisvestingsbeleid*

De grondmarkt voor woningbouw hangt uiteraard sterk samen met het volkshuisvestingsbeleid. Goed en betaalbaar wonen voor de laagste inkomens wordt in het huidige beleid op de VINEX-locaties ingevuld door de norm van 30% sociale huurwoningen. Grondkosten werken ook door op de stichtingskosten (grondkosten en bouwkosten) van de sociale huurwoningen. Voor sociale huurwoningen mogen deze stichtingskosten de f 177.000,- niet overschrijden (guldens 1998). Stijgende grondkosten leiden daarom tot goedkopere en dus kleinere sociale huurwoningen (ex grondkosten) en/of tot kleinere kavels voor resp. een compactere bouw van sociale huurwoningen. Indien de Rijksoverheid als reactie hierop de grens van de stichtingskosten zou verhogen, zou dit tot hogere huren en daarmee tot meer uitgaven aan huursubsidie leiden.

### *Samenhang met andere segmenten*

De grondmarkt voor woningbouw heeft invloed op de locatie van bedrijven en omgekeerd. Dit geldt vooral indien er bij de productie door die bedrijven aanzienlijke negatieve externe effecten optreden als geluidhinder, milieuverontreiniging, overlast van goederenvervoer, overlast van verkeer van klanten en werknemers, parkeeroverlast, en dergelijke. In de praktijk wordt daarom getracht de verschillende functies te scheiden. Schiphol en Rijnmond laten zien dat dit niet altijd lukt.

Infrastructuur heeft *grosso modo* twee effecten op de waarde van woningen. Door een betere bereikbaarheid kan de nabijheid van infrastructuur een waardeverhogend effect op een woning hebben. Anderzijds veroorzaakt de nabijheid van infrastructuur dikwijls overlast waardoor de waarde weer daalt.

## **3.4 De agrarische grondmarkt**

### **3.4.1 Beschrijving van de markt**

De landbouwsector legt veruit het meeste beslag op de totale oppervlakte van Nederland. In de loop der jaren vertoont het aandeel van de agrarische grond echter een systematische daling. Aangezien een voortzetting van deze trend verwacht wordt, zal de landbouwsector de belangrijkste grondaanbieder blijven voor de andere segmenten.

### *Deelsegmenten*

De agrarische grondmarkt is een heterogene markt, die op verschillende wijzen in deelsegmenten kan worden opgesplitst (zie Katteler en H. van den Tillaart, 1992). Een eerste indeling volgt uit het onderscheid tussen de zuiver agrarische en de semi-agrarische markt. Op de zuiver agrarische markt worden gronden verhandeld met een blijvend agrarisch gebruik, terwijl op de semi-agrarische markt gronden worden verhandeld die worden onttrokken aan agrarisch gebruik. Andere indelingen zijn gebaseerd op criteria als grondsoort, ontplooiide activiteiten en regio's. Daarnaast wordt wel een verschil gemaakt tussen gronden met en zonder opstallen; hierbij worden onderscheiden: grond met boerderijen (19%), los bouwland (25%), los grasland (50%) en een combinatie van los bouw- en grasland (6%). Een ander belangrijk criterium betreft het al of niet verpacht zijn van de gronden. Tenslotte kan men denken aan een opdeling in gronden die meer of minder kans maken op een bestemmingswijziging.

*De spelers*

De agrariërs vormen duidelijk de grootste groep van verkopers op de zuiver agrarische, alsook op de semi-agrarische markt. De niet-agrariërs (waaronder ex-landbouwers) zijn de tweede belangrijke groep aanbieders.

*Tabel 3.4 Verkopers van agrarische grond in 1987<sup>a</sup>*

	Zuiver agrarisch	Semi-agrarisch
Agrariërs	58%	50%
Niet-agrariërs	30%	28%
BBL	2%	14%
Niet-particulieren	6%	7%
Overheden	4%	1%

Bron: CBS (1987), Tabel 13 en 49.

<sup>a</sup> CBS-data over de agrarische markt zijn, met uitzondering van prijsreeksen, slechts beschikbaar tot 1987 (CBS, 1987).

Toelichting:

- agrariërs: exclusief overdrachten door ouders aan kinderen
- niet-agrariërs: particulieren, voornamelijk ex-agrariërs
- BBL: Bureau Beheer Landbouwgronden
- niet-particulieren: beleggings- en verzekeringsmaatschappijen, kerken, projectontwikkelaars e.a.
- overheden: vooral op rijksniveau en gemeentelijk niveau (exclusief BBL)

Agrariërs zijn vanzelfsprekend ook de dominante groep van kopers van gronden met een landbouwbestemming, terwijl overheden de belangrijkste opkopers zijn op de semi-agrarische markt.

*Tabel 3.5 Kopers van agrarische grond in 1987*

	Zuiver agrarisch	Semi-agrarisch
Agrariërs	83%	0%
Niet-agrariërs	4%	26%
BBL	9%	0%
Niet-particulieren	3%	16%
Overheden	1%	58%

Bron: CBS (1987), Tabel 13 en 49.

### 3.4.2 Werking van de markt

#### *Marktfalen, overheidsingrijpen en overheidsfalen*

Een vrije grondmarkt houdt geen of, in ieder geval, onvoldoende rekening met positieve en negatieve externe effecten van landbouwgrond. Die positieve externe effecten hebben vooral te maken met de betekenis van (grondgebonden) landbouw voor de instandhouding van groene, open ruimte, en cultuurhistorische waarden. Negatieve externe effecten betreffen vooral de biologische verarming van de omgeving door de intensieve landbouw.

De toenemende grondbehoefte van de overheid, vooral in het kader van de realisering van de Ecologische HoofdStructuur (EHS), is in dit verband van directe betekenis. Daarnaast werft de overheid grond om in de toenemende behoefte aan ruimte voor wonen en werken te voorzien. De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening vervult hierbij een belangrijke richtinggevende rol.

De uitkoop van een boer door de overheid kan belangrijke effecten hebben op de grondprijzen elders, hetzij doordat de overheid compensatiegronden aankoopt, hetzij door aankopen van de boer bij hervestiging. Het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) kan beschouwd worden als het grondaankoopbureau van de Rijksoverheid. In 1997 werd 5860 ha aangekocht, voornamelijk van boeren (DLG, 1998). Dit is een vermindering met zo'n 1000 ha t.o.v. voorgaande jaren, als gevolg van de oplopende prijzen. In principe treedt het BBL op als marktvolger door geen prijs te betalen boven de 'normale' marktprijs en door het percentage verhandelde grond onder de 30% van de totale grondmobiliteit te houden. Slechts wanneer de grond niet op vrijwillige basis kan worden aangekocht, wordt overgegaan op onteigening (onder bepaalde voorwaarden). In 1997 werd 78% van de grond verworven op de vrije markt, 6% door onteigening en 16% met andere instrumenten<sup>16</sup>. Het lijkt onvermijdelijk dat BBL door zijn gedrag een bodem in de markt legt, met een prijsverhogend effect.

Een indirecte, maar niet onbelangrijke, werking gaat uit van het landbouwbeleid dat vooral op Europees niveau bepaald wordt. Het prijsbeleid voor landbouwproducten bepaalt de opbrengsten van productie en beïnvloedt aldus de waarde van landbouwgrond. In de laatste hervorming van 1992 werden voor een aantal producten deze minimumprijzen verlaagd en ontvingen de boeren ter compensatie inkomenstoeslagen die aan grondgebruik gekoppeld werden. De voorgestelde hervormingen in het Agenda

<sup>16</sup> Voor de overige aankopen werd gebruik gemaakt van de regeling Verlening Hervestigings-toeslag, de regeling Afkoop Toedelingsrechten en van domeinverplaatsingen (DLG, 1998).

2000 programma beogen een verdere verschuiving van prijsbeleid naar inkomenstransfers voor de ondersteuning van de landbouwsector. Het totaal effect van deze hervorming op de grondprijs valt niet eenduidig te bepalen. Een daling in de prijzen van landbouwproducten die onvolledig gecompenseerd wordt door inkomenstoelagen vermindert de netto-opbrengsten per ha., hetgeen, *ceteris paribus*, een drukkend effect heeft op de grondprijs.

Een ander voorbeeld van maatregelen die aan grond gekoppeld worden zijn productierestricties zoals de melkquota. In Nederland bestaat er een intensieve handel in melkquota, die in principe gepaard moet gaan met grondoverdrachten. In de praktijk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van constructies waarbij melkrechten definitief en grond slechts tijdelijk van eigenaar verwisselen.

Ook vanuit het milieubeleid kunnen reguleringen betreffende grondgebruik en productie opgelegd worden die van invloed zijn op de agrarische grondmarkt. De Europese Commissie stelt bijvoorbeeld voor de compensatiebetalingen ook afhankelijk te stellen van het voldoen aan milieu-eisen ('cross-compliance'). Een voorbeeld op nationaal gebied betreft de herstructureringsvoorstellen van de varkenssector. Het finale effect van een strenger milieubeleid op grondprijzen is dikwijls moeilijk *a priori* vast te stellen.

Een speciaal geval van overheidsinvloed op de agrarische grondmarkt is de regulerende pachtwetgeving. De pachtwet, het laatst herzien in 1995, bevat onder meer regels met betrekking tot de duur, de maximale pachtprijs (2% van de vrije verkeerswaarde) en het voorkeursrecht van de pachter bij verkoop. Door zijn gronden te verpachten, kan een eigenaar blijven genieten van jaarlijkse inkomsten zonder zijn eigendomsrechten te verliezen. De verpachte oppervlakte bedraagt circa 700.000 ha (35%) waarvan 64.000 ha erfpacht. Het directe rendement van verpachte grond is laag voor de eigenaar en de oppervlakte daalt jaarlijks met 10.000 tot 20.000 ha. De aanpassing van de pachtwet in 1995 beoogt een versterking van de relatieve positie van de verpachter. In geval van verpachte gronden met blijvend agrarische gebruik, heeft de pachter een voorkeursrecht voor aankoop.

### *Prijsvorming*

De prijzen van landbouwgrond kunnen sterk fluctueren zowel in de ruimte als in de tijd. Uit tabel 3.6 blijkt dat de prijs van onverpacht land gemiddeld hoger is dan de prijs van verpacht land en dat grasland duurder is dan (akker)bouwland. In de beschouwde periode waren de prijzen vrij stabiel (of zelfs in reële termen iets gedaald). De laatste twee á drie jaren hebben zich echter sterke stijgingen voorgedaan. Hoewel de officiële

gegevens voor de 2e helft 1997 en 1998 nog niet beschikbaar zijn, zijn er sterke aanwijzingen dat deze stijging verder is toegenomen (zie bijv. LEI-DLO 1998)<sup>17</sup>.

*Tabel 3.6 Prijzen van landbouwgronden, 1986-1997*

	Verpacht		Onverpacht		Bospercelen	Natuur- terrein
	Los bouw- land	Los gras- land	Los bouw- land	Los gras- land		
	gld/m <sup>2</sup>					
1986	2,19	2,07	4,02	4,61	1,32	1,54
1987	2,02	1,98	3,60	4,47	1,27	1,51
1988	1,90	1,83	3,34	4,49	1,10	1,53
1989	1,87	1,91	3,39	4,33	1,25	0,83
1990	1,94	1,95	4,01	4,95	1,05	1,41
1991	1,97	2,09	3,80	4,33	1,28	1,91
1992	2,08	2,09	3,96	4,87	1,36	0,97
1993	1,92	2,00	3,87	4,39	1,46	1,85
1994	1,94	2,18	3,85	4,46	1,41	-
1995	2,03	2,04	3,97	4,00	1,80	1,31
1996	2,43	2,14	4,33	4,48	1,40	1,03
1997	2,45	2,32	4,78	4,58	1,46	-

Bron: CBS, Statistiek overdrachten en verpachtingen van landbouwgronden, verscheidene jaren en LEI-DLO en CBS, Land- en tuinbouwcijfers 1998 (1995-97; de prijzen voor 1997 hebben betrekking op de eerste twee kwartalen)

Naast kwantitatieve aspecten, spelen kwalitatieve aspecten zoals ligging, ontsluiting, productiewaarde, productierechten en gebruiksbeperkingen een rol bij de prijsvorming. Daar waar vroeger de grondwaarde vooral bepaald werd door het natuurlijk productie-vermogen, hebben de afgelopen jaren de aan de grond gekoppelde productierechten sterk aan belang gewonnen.

De stijging van de grondprijzen in de afgelopen jaren lijkt strijdig met de dalende trend van de prijzen van landbouwproducten. De grondprijsstijging hangt echter ook samen met het proces van schaalvergroting, productiviteitsverhogingen per hectare, milieubeleid in de landbouw e.d. Hierdoor zijn kopers bereid bij dalende productprijzen toch een hogere prijs voor grond te betalen. Daarnaast gaat van functiewijzigingen een effect op de prijs van grond uit. Naast landbouw-interne functiewijzigingen (voorbeeld van

<sup>17</sup> Dit blijkt eveneens uit een recente beslissing van het kabinet om in het kader van de ICES ruim 1 miljard gulden extra voor de EHS aan te wenden louter alleen om stijgende prijzen voor landbouwgrond op te vangen.



grasland naar tuinbouwgrond), wordt de verwachtingswaarde vooral door landbouw-externe functiewijzigingen verhoogd of verlaagd. Tenslotte heeft ook de lage rentestand een opwaarts effect uitgeoefend op de grondprijs.

*Samenhang met andere segmenten*

Het belang van de agrarische grondmarkt voor de andere segmenten volgt vooral uit het feit dat landbouwers de belangrijkste netto-aanbieders zijn van grond. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een prognose van de grondmobiliteit in 2015 uit LEI-DLO (1997) (zie ook de projecties van ruimtebehoefte in CPB, 1997d). Het bruto aanbod van landbouwgrond wordt voor de periode 1995-2015 geprojecteerd op 43% van het landbouwareaal in 1995. Het grootste gedeelte van dit aanbod zal binnen de sector blijven. Het areaal dat aan de sector zal worden onttrokken, zal naar schatting gelijk zijn aan een kleine 10% van het landbouwareaal in 1995.

*Tabel 3.7 Grondmobiliteit in de periode 1995-2015*

	x1000 ha	%
Landbouw areaal 1995	1965	(100)
- Areaal dat vrij komt als gevolg van bedrijfsbeëindiging	841	(42,8)
+ Areaal verworven door landbouw	654	(33,3)
= Landbouw areaal 2015	1778	(90,5)
Areaal onttrokken aan de landbouw	187	(9,5)

Bron: LEI-DLO (1997).

Het spreekt voor zich dat de claims die natuur, woningbouw en bedrijventerreinen op agrarische grond leggen, en de manier waarop met die claims wordt omgegaan, belangrijke gevolgen hebben voor de prijs van landbouwgrond en, in het verlengde daarvan, voor de kostprijs van producten van de grondgebonden landbouw.

**3.5 Natuur en bos**

**3.5.1 Beschrijving van de markt**

Het is nog geen eeuw geleden dat 'natuur' in Nederland in de statistieken als 'woeste grond' werd aangeduid en dat de belangrijkste functie van 'bos' de productie van 'hout' betrof. Aan die woeste gronden werd weinig waarde toegekend. Toen aan het eind van de vorige eeuw, door de uitvinding van de kunstmest, de woeste gronden konden worden omgezet in landbouwgronden is van die mogelijkheid dan ook op grote schaal gebruik gemaakt. Van de bijna 500.000 hectare heidegrond aan het begin van de eeuw was in 1950 nog amper 100.000 hectare over, en in 1990 bedroeg het heide-areaal nog maar 41.000 hectare. De totale oppervlakte natuurgebied (excl. bos) bedroeg in het midden

van de jaren negentig ruim 150.000 hectare. Het areaal bos, dat rond 1900 zo'n 250.000 hectare groot was, is in de eerste helft van de eeuw daarentegen tamelijk stabiel gebleven. De laatste decennia is er zelfs sprake van een bescheiden maar gestage groei, momenteel beslaat de oppervlakte bos zo'n 320.000 ha.

Klinkt uit de benaming 'woeste grond' nog iets van vijandschap door, in de huidige maatschappelijke waardering van natuur- en bosgebieden is daarvan niets meer overgebleven. Integendeel, natuur en bos worden door de burgers hoog gewaardeerd (zie RIVM et al., 1997) Met de groei van de bevolking, de toenemende verstedelijking, de stijging van de inkomens en de toenemende vrije tijd is de behoefte aan stilte, ruimte, en verpozen in een 'groene' omgeving toegenomen. En als reactie op de toegenomen eenvormigheid van het Nederlandse buitengebied, die o.a. tot uitdrukking komt in een sterk afgenomen biodiversiteit en een grootschaliger agrarische landschap, hebben ook de esthetische en ethische waarden van natuur en landschap sterk aan belang gewonnen.

#### *Overheidsingrijpen als gevolg van marktfalen*

In economische termen gaat het bovenal om goederen, of beter gezegd nog: om diensten, met (grotendeels) een 'publiek' karakter waarvoor geen goedwerkende markten bestaan. Om die reden is in de voorziening ervan een rol voor de overheid weggelegd. In een aantal in de afgelopen jaren gepubliceerde beleidsnota's is door de overheid beschreven op welke wijze de publieke functie op de terreinen van natuur, bos en landschap de komende decennia vorm zal worden gegeven<sup>18</sup>. In de Natuurverkenning '97 (RIVM et al., 1997) worden die nota's en de uitvoering ervan uitgebreid geëvalueerd. In het navolgende zal eerst een zeer beknopte schets van de ruimtelijke ontwikkelingen met betrekking tot natuur en bos worden gegeven.

#### *Natuur*

Centraal in het Natuurbeleidsplan staat de 'Ecologische Hoofdstructuur'. De ecologische hoofdstructuur (EHS) bestaat uit enkele samenhangende stelsels van grotere gelijksoortige natuurgebieden die met elkaar zijn verbonden door verbindingszones. De ecologische hoofdstructuur beoogt een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. Afgezien van de verbindingszones en de 'grote wateren', beslaat de EHS ongeveer 700.000 hectare.

<sup>18</sup> Zie Natuurbeleidsplan (MLNV,1990), Bosbeleidsplan (MLNV, 1993), Nota Landschap (MLNV, 1992b) en Structuurschema Groene Ruimte (MLNV, 1992a).

Realisatie van de EHS en andere natuurdoelstellingen (relatienota-reservaten) vereisen in een aantal gebieden een bestemmingsverandering van landbouwgronden. Voor een klein deel zijn die bestemmingsveranderingen al gerealiseerd. Wordt hiermee rekening gehouden dan dient in de periode tot 2018 ten behoeve van natuurdoeleinden nog ongeveer 120.000 hectare grond van bestemming te veranderen, per jaar dus gemiddeld zo'n 6.000 hectare.

### *Bos*

Zonder steun van de overheid is een bedrijfseconomisch rendabele bosbouw ter wille van de houtproductie in ons land niet mogelijk. Het ziet er niet naar uit dat die situatie in de overzienbare tijd zal veranderen. In Nederlandse omstandigheden is ruimte een te schaars goed en is grond bijgevolg veel te duur voor een internationaal concurrerende houtproductie. Vanwege de vele positieve externe effecten van bos probeert de overheid via een subsidiëring of grondverwerving het areaal bos uit te breiden. De doelstellingen uit het Structuurschema Groene Ruimte (MLNV, 1992a) en het Bosbeleidsplan (MLNV, 1993) behelzen een uitbreiding van het bosareaal met ongeveer 75.000 hectare in de periode tot 2020. Die doelstelling zal voor een deel moeten worden gerealiseerd binnen de EHS, als zodanig valt dat deel binnen de *natuurclaim*. Voor het grootste deel staat de geplande bosuitbreiding echter los van de EHS. Meer dan natuur zijn hier recreatie en houtproductie de belangrijkste doeleinden. In het geval de bosuitbreidingen primair een recreatieve functie krijgen, dient er grond aan de landbouw te worden onttrokken. In de periode tot 2020 gaat het om een totaal areaal van ca. 18.000 hectare (RIVM, 1997).

### *Totaal benodigde ruimte voor natuur- en bos uitbreidingen*

Samenvattend kan dan de volgende tabel worden opgesteld:

*Tabel 3.8 Extra ruimte voor natuur en bos, 1995-2020*

	1995-2020
	x1000 hectare
Natuur	120
Bos (buiten landbouwbedrijven)	18
Totale extra ruimte voor natuur en bos	138

Bron: CPB (1997d).

Uit tabel 3.8 blijkt dus dat om aan de politiek gedefinieerde doeleinden op het gebied van natuur en bosbouw te voldoen er in de periode tot 2020 zo'n 138.000 hectare grond van bestemming moet veranderen.

### *De spelers*

Natuur en, in iets mindere mate, bos zijn, zeker in de Nederlandse omstandigheden, typische voorbeelden van publieke goederen. Binnen redelijke grenzen heeft de consumptie van natuur door de ene persoon geen effect op de welvaart, het nut, dat een andere persoon aan diezelfde natuur ontleent. De welvaartstheorie verschaft voor zulke goederen een sterk argument om het aanbod niet aan de markt over te laten maar om, in plaats daarvan, de overheid de omvang en plaats van het aanbod te laten bepalen. Volgens diezelfde theorie zouden de kosten niet door het heffen van toegang maar uit de algemene middelen (belastingen) gedekt moeten worden (zie Boadway en Bruce (1984), p.118 e.v.). *Grosso modo* is dit de situatie in Nederland. Hoewel er ook enige particuliere organisaties actief op de koopzijde van de grondmarkt voor natuur zijn, met name de Provinciale Landschappen en de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, is de overheid de belangrijkste aankoper van grond voor natuur- en bosdoeleinden. De aankopen door deze particuliere organisaties worden meestal door het Rijk gesubsidieerd. Bovendien maken zij bij het doen van hun aankopen dikwijls van dezelfde bemiddelende instantie gebruik als de overheid, nl. het Bureau Beheer Landbouwgronden. Voor wat hun gedrag op de grondmarkt betreft kunnen ze daarom *de facto* als overheidsorganisatie worden beschouwd.

Uitbreiding van de oppervlakte natuur en bos impliceert een bestemmingsverandering van grond waarbij de eigenaar van de oorspronkelijke bestemming moet worden uitgekocht resp. moet worden gecompenseerd. In het geval van nieuwe natuur en bos is de oorspronkelijke bestemming praktisch in alle omstandigheden agrarisch. Dit betekent dat de overheid als potentiële koper in de meeste gevallen een boer als potentiële verkoper zal aantreffen.

### **3.5.2 Werking van de markt**

#### *Prijsvorming*

Voor een goed begrip van de prijsvorming op het grondmarktsegment natuur<sup>19</sup> dienen vier karakteristieken van die markt goed in het oog te worden gehouden. Ten eerste staat aan de aankoopzijde de overheid als monopsonist. Om de onderlinge concurrentie tussen onderdelen van de overheid te voorkomen, zijn de rijksaankoopactiviteiten in het landelijk gebied zoveel mogelijk in een hand gelegd. Daartoe is het Bureau Beheer

<sup>19</sup> Korthedshalve wordt in het vervolg *natuur* geschreven indien *natuur en niet primair op de houtproductie gericht bos* worden bedoeld.

Landbouwgronden (BBL) opgericht<sup>20</sup>. Ten tweede kan de overheid door middel van wetgeving (bestemmingsplannen) de grondmarkt effectief segmenteren. Krijgt een gebied de bestemming: *natuurontwikkelingsgebied (of reservaatgebied)*, dan wordt daarmee de concurrentie met, zeg, de bestemming bedrijfsterrein uitgeschakeld. Zoals hierna nog zal worden toegelicht blijft die concurrentie in indirecte zin nog wel bestaan. Overigens betekent de bestemming natuurontwikkelingsgebied in de praktijk veelal dat slechts binnen zekere grenzen de natuurdoelstelling kan worden verwezenlijkt; in een deel van het gebied kan blijvend landbouw worden bedreven. Ten derde bestaat voor de overheid binnen de natuurontwikkelingsgebieden (en de reservaatgebieden) een aankoopplicht. Deze plicht houdt in dat binnen de begrensde gebieden het BBL verplicht is om, bij gebrek aan agrarische belangstelling, de aan het BBL aangeboden grond te kopen. Tegenover de aankoopplicht staat overigens geen verkoopplicht van de huidige eigenaren.

Tenslotte is de BBL gehouden ‘niet prijsopdrijvend’ te werken. Concreet betekent dit dat de BBL, in beginsel, slechts gronden mag verwerven tegen prijzen die niet naar boven afwijken van door derden betaalde prijzen. Omgekeerd is het BBL verplicht bij aankoop minimaal de agrarische waarde te betalen.

De genoemde karakteristieken zijn van grote invloed op de hoogte van de prijs die bij een transactie tussen boer, want daar gaat het in de meeste gevallen om, en overheid tot stand komt. De belangrijke rol van het BBL verhindert boeren om de verschillende overheidsdiensten en particuliere natuurorganisaties tegen elkaar uit te spelen. Door de bestemmingsplannen wordt ook de (directe) concurrentie van projectontwikkelaars uitgeschakeld. Een boer die in een gebied met bestemming natuurontwikkeling grond wil verkopen ontmoet op de markt minimaal één en maximaal twee (typen) vragers. Altijd is er de overheid in de gedaante van het BBL die, vanwege de koopplicht tegen minimaal de agrarische waarde, voor een bodem in de markt zorgt<sup>21</sup>. En soms zijn er ook nog collega-agrariërs die bijvoorbeeld hun bedrijf willen uitbreiden. Vanwege de natuurbestemming van (een groot deel van) het gebied, zal ook in dit laatste geval de prijs die wordt betaald *passen* bij een agrarische bestemming.

#### *Problemen bij prijsvorming*

Het proces van prijsvorming lijkt een toonbeeld van redelijkheid. Boeren krijgen de agrarische waarde voor hun grond die ze bovendien vrijwillig afstaan en de overheid kan

<sup>20</sup> De informatie over de werkwijze van het BBL is grotendeels ontleend aan Abbema (1995).

<sup>21</sup> Volgens Abbema (1995) is de vaststelling van de agrarische waarde in de praktijk zelden een aanleiding voor problemen.

tegen een redelijke prijs de natuurdoelstellingen realiseren. Vanwege de betrekkelijk hoge omloopsnelheid van grond kan de overheid, ondanks haar enigszins passieve marktgedrag, in beginsel in een voldoende hoog tempo gronden verwerven. Toch is het niet allemaal pais en vree. Want ondanks het feit dat de lange termijn verwachtingen voor de grondgebonden landbouw de afgelopen jaren zeker niet zijn verbeterd, zijn de prijzen voor grond waarvoor de agrarische waarde als maatstaf wordt gebruikt, met name de laatste twee jaren sterk gestegen. Hierdoor dreigt de realisatie van de natuurbeleidsplannen veel duurder uit te vallen dan verwacht (zie CPB et al., 1998). Voor die prijsstijgingen zijn meerdere oorzaken aan te wijzen:

(i) Effecten van prijsontwikkeling buiten de gebieden. Buiten de natuurontwikkelingsgebieden is sprake van een sterk groeiende verstedelijking (betrekkelijk snelle groei van de bevolking en hogere inkomens). De toegenomen invloed van private partijen op de grondmarkt voor bouwlocaties enerzijds en het restrictieve bestemmingsbeleid van de overheid anderzijds heeft de grondprijzen hier sterk doen stijgen. Boeren en tuinders worden uitgekocht tegen marktwaarde (10-20 maal de agrarische waarde is meer regel dan uitzondering; zie bijv. de Schutter, 1997). Voor een deel worden die bedragen gebruikt om elders een nieuw bedrijf te kopen<sup>22</sup>.

(ii) Door de lage rente zijn *ceteris paribus* de financieringslasten van grondaankopen de laatste jaren sterk gedaald, hetgeen de vraag heeft gestimuleerd.

(iii) Milieubeleid en technische vooruitgang hebben de bedrijfseconomisch optimale omvang van een agrarisch bedrijf systematisch vergroot, met een positief effect op de vraag naar landbouwgronden.

(iv) De grote overheidsvraag naar grond ten behoeve van natuurdoeleinden concurreert, ondanks het tamelijk terughoudende prijsbeleid van het BBL, toch met de vraag door de landbouw zelf.

Deze prijsstijgingen kunnen betekenen dat minder natuurgrond aangekocht kan worden dan wellicht gewenst.

<sup>22</sup> Het grote verschil tussen prijzen voor grond op bouwlocaties en ten behoeve van natuur heeft ook tot onbegrip in de landbouw geleid. Dit onbegrip komt onder andere tot uitdrukking in een neiging om zo laat mogelijk aan de overheid als potentiële koper te denken.

### **3.6 De grondmarkt voor bedrijven**

#### **3.6.1 Beschrijving van de markt**

De markt voor huisvesting van bedrijven is een heterogene markt met een duidelijke regionaal karakter. Naar schatting bevindt de helft van het bedrijfsleven zich op locaties die formeel voor bedrijfsvestiging zijn aangewezen: bedrijventerreinen, kantoorlocaties en winkelcentra. Deze locaties kunnen ingedeeld worden naar verschillende criteria, zoals naar de bedrijfstakken die zich er mogen vestigen (bijv. distributieparks en winkelcentra), naar de milieuhinder die is toegestaan (bijv. industrieterreinen) en naar het soort gebouwen waarvoor de locatie is ingericht (bijv. kantoorlocaties). Ook buiten deze locaties, verspreid over het stedelijke gebied, bevinden zich veel bedrijven. Vooral consumentendiensten als horeca, detailhandel en reparatiebedrijven treffen we daar aan (70% van de werkgelegenheid in deze sector). Verder bevinden zich hier de meeste overheidsdiensten en semi-overheidsdiensten zoals politie, ziekenhuizen, en scholen. In deze paragraaf staan vooral de officiële bedrijventerreinen, kantoorlocaties en winkellocaties centraal.

Een groot deel van dit type bedrijventerrein ligt aan de buitenrand van steden, aan uitvalswegen en langs belangrijke verbindingssassen. Hier bevinden zich relatief grotere bedrijven en bedrijven die uitbreidingsruimte nodig hadden. Omdat er buiten bedrijventerreinen vrijwel geen onbebouwde kavels beschikbaar zijn, zijn bedrijven die in hun eigen huisvesting willen voorzien en willen uitbreiden, op deze locaties aangewezen. Bedrijven trekken ook om andere redenen steeds meer naar deze bedrijventerreinen. Zo kunnen congestieproblemen en milieurestricties van overheidswege (incl. parkeerbeleid) in het stedelijk gebied drijfveren voor verhuizing zijn.

Tabel 3.9 geeft aan hoe de uitgifte en het aanbod van bedrijventerreinen zich de laatste jaren hebben ontwikkeld. In hectares uitgedrukt is er geaggregeerd geen tekort aan ruimte voor bedrijven; de vraag is zelfs veel kleiner dan het aanbod. Op regionaal niveau kunnen er voor bepaalde segmenten van de bedrijventerreinenmarkt wel tekorten bestaan.

Structurele tekorten in een regio kunnen uiteenlopende oorzaken hebben. In bepaalde stedelijke conglomeraten (Gooi, regio Haarlem) kan maar weinig (landbouw)- grond beschikbaar worden gesteld voor ontwikkeling tot bedrijventerrein. Indien er sprake is van grote lokale negatieve externe effecten (bijvoorbeeld milieuhinder) en de positieve werkgelegenheidseffecten in grote mate buiten de gemeente neerslaan, zijn gemeenten soms erg terughoudend met het aanbieden van bedrijfsruimte. Ook kunnen de financiële kosten en/of risico's van de aanleg van een terrein de draagkracht van een individuele gemeente te boven gaan.

Tabel 3.9 *Uitgifte en aanbod op Nederlandse bedrijventerreinen en zeehaventerreinen, 1991-1997*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	hectare						
Uitgifte van bedrijventerreinen	1619	1448	1131	1009	877	1125	1241
Terstond uitgeefbaar aanbod	7301	6839	7054	7216	7079	6894	6820

Bron: IBIS 1997

Niet alle bedrijven vestigen zich op bedrijventerreinen. Veel dienstverlenende bedrijven zijn op zoek naar kantoorruimte of winkelvloeroppervlakte. Ook bij deze bedrijven is een geleidelijke trek naar de rand van de steden te zien. Al ongeveer 20% van het verkoop vloeroppervlak van de detailhandel bevindt zich in perifere detailhandelsvestigingen (IK/REA, 1997). Perifere detailhandelsvestigingen (PDV's) zijn grootschalige vestigingen van detailhandelbedrijven die op voor auto's aantrekkelijke stadsrandlocaties gevestigd zijn. Om het groeiend gebruik van de auto af te remmen, probeert de rijksoverheid de vestiging van bedrijven bij OV-knooppunten te concentreren. Mede daarom is de locatie van een PDV aan strenge regels onderworpen en bestaat er een 'A/B/C-Locatiebeleid' voor personeelsintensieve bedrijven.

#### *Deelsegmenten en de spelers*

Bedrijventerreinen worden doorgaans ontwikkeld en uitgegeven door gemeentelijke overheden en per kavel verkocht aan bedrijven die hierop in eigen beheer hun huisvesting realiseren. Dat gebeurt in eigen beheer omdat bedrijfsgebouwen vaak aan specifieke eisen moeten voldoen die te maken hebben met de activiteiten die in en om het gebouw moeten plaatsvinden. Bestaande lege gebouwen van andere particuliere eigenaren zullen zelden aan deze eisen voldoen, zodat er voor deze bedrijven relatief weinig alternatieven bestaan. Omdat deze huisvesting op maat gemaakt moet worden, is de markt voor bedrijfsgebouwen nauwelijks interessant voor intermediairs. Projectontwikkelaars zijn in dit segment dan ook nauwelijks actief. Het is vooral de overheid die zich verantwoordelijk voelt voor het totale aanbod. Zij maakt prognoses van de toekomstige vraag naar ruimte en streeft er naar om het areaal aan uitgeefbaar bedrijventerrein zo uit te breiden dat de gehele vraag kan worden opgevangen. Dat is overigens niet zonder risico. Begin jaren '80 leidde de achterblijvende vraag tot grote overschotten en dus tot zware rentelasten voor de betreffende gemeenten.

Bij kantoren en winkels is de situatie anders. Op deze markt zijn projectontwikkelaars zeer actief. Zij ontwikkelen, vaak in opdracht van beleggers en financieringsmaatschappijen en in samenwerking met de lokale overheid, grote volumes aan bruto vloeroppervlakte (bvo) op eigen risico. Ondernemers huren meestal van hen. Op de aantrekkelijkste



locaties in het stedelijk gebied concurreren winkels, dure appartementen en kantoren met elkaar om de ruimte. Traditioneel bevindt winkeloppervlakte zich vooral op het maaiveld en worden daarboven woningen en kantoren ontwikkeld. Met de toenemende schaalvergroting in de detailhandel wordt de derde dimensie (hoogbouw) steeds meer benut. Kantoren, winkelvoorzieningen en luxe appartementen worden op zulke locaties ook wel in combinatie ontwikkeld. Eén reden is, dat menging van functies de aantrekkelijkheid van het gebied als geheel vergroot en daar profiteren alle functies van (de prijzen stijgen). Daarnaast kan een ontwikkelaar zo de risico's verdelen.

Door de hoge marges die per m<sup>2</sup> gehaald kunnen worden en door het gebruik van de derde dimensie domineren kantoren en winkels in toenemende mate de aantrekkelijkste stedelijke locaties. Andere bedrijven kunnen met hun huisvesting niet concurreren in die prijsklasse. Het gaat om huurprijzen van ongeveer f 200,- tot meer dan f 400,- per m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlakte<sup>23</sup>.

De geografische voorkeur van de verschillende typen bedrijven loopt nogal uiteen. Bij detailhandel speelt de grootte van het potentiële klantendomein in de omgeving een rol. Nabijheid van de klant is belangrijk, zodat de schaalgrootte van het marktgebied gemiddeld kleiner is dan bij andere bedrijven. Het stadscentrum en geconcentreerde nevencentra in het stedelijke gebied zijn daarom voor winkelvestigingen aantrekkelijk. Kantoorhoudende bedrijven zijn vooral gevoelig voor de ligging ten opzichte van hun arbeidsmarkt, voorzieningen voor hun personeel en hun bereikbaarheid voor zakelijke contacten. Zij concentreren zich bij afritten, stations en in zones met stedelijke voorzieningen. Andere bedrijven letten wat meer op de ligging ten opzichte van bijvoorbeeld leveranciers. Deze treffen we aan langs snelwegen en relatief meer in het buitengebied.

Een ander verschil tussen de deelsegmenten betreft tenslotte hun gevoeligheid voor de kwaliteit van hun omgeving. Kantoorhoudende vestigingen en vooral winkelbedrijven zijn afhankelijk van de uitstraling (status) van een locatie. Om die reden is op de kantorenmarkt de hoeveelheid groen, de verhouding bebouwd/onbebouwd of de zichtpositie van een locatie voor een koper relevant. Bij winkelbedrijven wordt deze uitstraling sterk bepaald door het cluster van branches op de locatie. Voor andere bedrijven spelen deze overwegingen een kleinere rol. Wel kan de overlast die zij veroorzaken een factor zijn bij de locatiekeuze.

<sup>23</sup> Voor winkels lag de prijs per m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlakte in 1997 gemiddeld tussen de f 260,- per jaar in buurtcentra buiten de Randstad en f 476,- per jaar in top-winkelcentra in de Randstad (prijzen 1-1-97, Vastgoedmarkt, april 1998)

De grondprijs lijkt in het algemeen niet een doorslaggevend kenmerk te zijn bij de keuze van de locatie. Waarschijnlijk vormen de jaarlijkse kosten die samenhangen met een duurdere locatie slechts een relatief klein aandeel van de andere kosten die bedrijven maken. Overwegingen als ligging t.o.v. markt, personeel en aanvoerlijnen en criteria als status en uitbreidingsruimte worden belangrijker gevonden. Deze kenmerken weerspiegelen de hoge mate van specificiteit van locaties.

### **3.6.2 Werking van de markt**

#### *Marktfalen*

Net als bij de andere segmenten zijn externe effecten de belangrijkste vorm van marktfalen op de grondmarkt voor bedrijven. Het gaat hierbij om de gevolgen van activiteiten van bedrijven op andere bedrijven, op agrarische grond en natuur, en op woningen. De meest in het oog springende gevolgen zijn geluidshinder, milieu-emissies, effecten op mobiliteit en aantasting van ruimtelijke kwaliteit (natuur, open ruimtes). Daarnaast kunnen sociaal-economische effecten (werkgelegenheid), coördinatieproblemen met infrastructuur, publieke voorzieningen en samenstelling van het regionale bedrijvenpark een rol spelen.

#### *Overheidsingrijpen*

Het falen van de markt vormt de achtergrond van het overheidsingrijpen. In de loop der jaren heeft dit ingrijpen verschillende vormen aangenomen. Enigszins geschematiseerd kan daarbij de volgende indeling worden gemaakt:

(i) *Uitgifte, inrichting en beheer van bedrijventerreinen:* Gemeenten geven grond uit voor bedrijventerreinen, zorgen voor het bouwrijp maken, de infrastructuur en de inrichting en houden meestal ook het beheer in eigen hand. Om verschillende redenen gebeurt dit niet door een commerciële ontwikkelaar. Ten eerste moet de grond nogal eens onteigend worden. Dit recht berust uitsluitend bij de overheid. Verder hebben gemeenten als eigenaar/verkoper meer grip op (politiek gevoelige) regionale werkgelegenheid en op de identiteit van nieuwe vestigingen en de samenstelling van de bedrijvigheid. Ook is het zo dat het commercieel ontwikkelen van terreinen bemoeilijkt wordt door de diverse vormen van infrastructuur die aangelegd moet worden. Gemeenten kunnen met daarvoor beschikbare 'potjes' een beetje schuiven en gebruik maken van schaalvoordelen. Een laatste reden is dat de risico's voor particuliere ontwikkelaars erg afhankelijk zijn van het beleid dat de overheid voert. Dat maakt het voor ontwikkelaars soms minder aantrekkelijk om deze taken zelf uit te voeren.

(ii) *Reguleren via bestemmingsplannen:* Gemeenten hebben via het bestemmingsplan de mogelijkheid om het volume, de locatie en de bestemming van bedrijfsvestigingen te sturen. Door het *volume* van de bebouwing vast te stellen kan de bouwdichtheid worden gestuurd. Wanneer compact gebouwde bedrijvigheid gestimuleerd wordt, kan dat het draagvlak voor voorzieningen als openbaar vervoer vergroten; het leidt tot minder aantasting van open ruimte en kan eventueel stedenbouwkundig aantrekkelijker zijn. Door de *locatie*keuze te sturen, kan in beginsel de leefbaarheid verbeterd worden (perifere industrielocaties), de stad aantrekkelijker worden (winkelvoorzieningen) en de mobiliteit beïnvloed worden (woon-werkafstand, modaliteitskeuze). Concentratie van functies leidt verder tot een beter draagvlak voor milieuvoorzieningen (afvalwater) en minder ruimtegebruik voor milieuzonering. Sturing van de *bestemming* geeft de gemeente invloed op de mix van functies *binnen* een gebied, zoals horeca, winkels (food en non-food), bedrijven en woningen. Tenslotte kan de gemeente door het sturen van de bestemming schaalvoordelen realiseren bij het aanleggen van voorzieningen, zoals infrastructuur die op distributieterreinen ‘zwaarder’ moet zijn dan voor kantorenparken.

(iii) *Grondbezit door de overheid:* Grond voor bedrijven wordt na ontwikkeling door de overheid meestal verkocht aan de bedrijven. In een aantal gevallen blijft de overheid eigenaar van de grond en wordt de grond verhuurd, meestal in de vorm van erfpacht. Erfpacht komt voor in een aantal grote steden. Ook in de ‘nieuwe’ polders is de grond niet verkocht. De gemeente heeft zo meer invloed op het gebruik van de grond, want zij heeft privaatrechtelijke i.p.v. publiekrechtelijke middelen om haar zeggenschap te laten gelden. De flexibiliteit van de overheid bij (toekomstige) bestemmingsveranderingen van grond is met erfpacht groter (uitbreiding Schiphol in Flevoland). Het probleem dat met erfpacht wordt aangepakt is dat de overheid controle wil houden over de toekomstige bestemming van grond. Door niet tot verkoop over te gaan, hoeft (later) ook niet onteigend te worden.

(iv) *Milieubeleid:* De sterke intensivering van het milieubeleid in de afgelopen decennia, heeft een bijdrage geleverd aan de tendens dat bedrijven uit woonwijken wegtrekken. Concentratie van verstorende activiteiten kan de overlast beperken en de efficiency van het grondgebruik en het gebruik van milieuvoorzieningen vergroten.

(v) *Ruimtelijke investeringen:* Met ruimtelijke investeringen door de overheid worden investeringen bedoeld in (semi-)publieke goederen en voorzieningen, zoals in infrastructuur, openbaar vervoer, groenvoorzieningen, de openbare ruimte, en ook subsidies voor bijvoorbeeld de aanleg van bedrijventerreinen. Dit soort investeringen wijzigt de relatieve aantrekkelijkheid van locaties met als doel een meer gewenste ruimtelijke structuur van bedrijvigheid, het verhogen van regionale of nationale economische groei, het verbeteren van de modal split bij goederenvervoer of zakelijk vervoer of het vergroten van (regionale) werkgelegenheid. De overheid heeft een

monopolie op deze investeringen. Deze dominantie maakt particuliere bedrijven afwachtend ten aanzien van hun eigen bijdrage in publieke investeringen. Ook hier zijn andere manieren van overheidsingrijpen denkbaar, die wellicht investeringen door marktpartijen kunnen bevorderen, bijvoorbeeld door onzekerheden weg te nemen en risico's te delen. PPS-constructies zijn hiervan een goed voorbeeld.

(vi) *Coördinatie en afstemming*: Door haar dominante positie op de grondmarkt en in de ruimtelijke ordening, beschikt de overheid over veel informatie. Ook volgen de andere partijen haar bewegingen nauwkeurig, omdat overheidsplannen en -initiatieven de mogelijkheden voor andere partijen aanzienlijk kunnen veranderen. Er bestaat veel interactie tussen particuliere grondeigenaars, ontwikkelaars, beleggers, belangengroepen en vertegenwoordigers van de overheid. Ook zonder dat de overheid in projecten participeert, kan zij partijen bij elkaar brengen en tussen hen bemiddelen. Daarmee kan de overheid de transactiekosten van particuliere partijen terugbrengen en hun onzekerheid verminderen.

#### *Overheidsfalen*

Niet alleen de markt faalt, ook het overheidsingrijpen kan ongewenste effecten hebben. Zo leidt het scheiden van de functies werken en wonen tot het ontstaan van door niet iedereen gewaardeerde monofunctionele wijken. De scheiding kan nieuwe negatieve externe effecten creëren, omdat de woon-werkafstanden toenemen en er een ruimtelijke mis-match op de arbeidsmarkt kan ontstaan. Een ander voorbeeld is dat zware eisen voor bodemsanering kunnen leiden tot braakligging van terreinen die in principe een hoge waarde hebben. Eigenaren kunnen die terreinen echter niet verkopen omdat sanering van de grond teveel kosten met zich mee brengt (zie SKB 1998).

#### *Prijzen*

Volgens de Ricardiaanse theorie is de marktprijs van bedrijfsgrond gelijk aan de contante waarde van de toekomstige netto-opbrengsten van de grond in de ontplooiende activiteiten (rekening houdend met risico's). De overheid kan echter bij verkoop een andere prijs dan de marktprijs verkiezen om aldus het marktfalen ten gevolge van externe effecten te corrigeren. Werkgelegenheid is dikwijls een motief voor een gemeente om de prijs zelfs lager te houden dan de technische kosten. Er is sprake van een efficiënte allocatie indien alle relevante externe effecten in de prijzen verdisconteerd zijn.

In de huidige praktijk worden uitgifteprijsen op de volgende manier door de gemeente vastgesteld. In principe stelt het gemeentelijk grondbedrijf of de terreinbeheerder de uitgifteprijs zo vast dat er een kostendekkende exploitatie plaats kan vinden. De kosten

van aanleg bestaan uit verwervingskosten, eventuele bodemsanering, kosten van het bouwrijp maken en infrastructuur. Wel vindt soms een uitwisseling plaats met andere budgetten van de gemeente (infrastructuur en gemeentewerken), waardoor van sommige kosten toerekening aan het bedrijventerrein niet altijd even helder is. Voorzover de ontwikkeling van een bedrijventerrein of kantoorlocatie binnen een groter project valt, wordt er naar gestreefd de exploitatie voor het totale project kostendekkend te krijgen. Daartoe wordt een inschatting gemaakt van toekomstige uitgaves en opbrengsten. In principe stelt de terreinbeheerder vervolgens een soort gemiddelde (richt)prijs vast voor het bedrijventerrein.

Vanwege de uiteenlopende sociaal-economische baten die de gemeente van een specifiek bedrijf verwacht en vanwege de kwaliteit van de kavel zal de feitelijke prijs boven dan wel beneden de richtprijs uitvallen. Indien het bedrijf elders vestigingsmogelijkheden heeft, zal ook dit de prijs beïnvloeden. Concurrentie tussen gemeenten kan er dus in samenhang met enige marktmacht van vestigende bedrijven toe leiden dat de effectieve uitgifteprijs beneden de kostprijs liggen. Daarnaast kunnen subsidies van het rijk (STIREA, GSB) en de Europese Unie (Structuurfondsen t.b.v. regionaal beleid) een prijsverlagend effect hebben.

#### *Relatie met andere segmenten*

Ten opzichte van andere segmenten onderscheidt het segment ‘grondmarkt voor bedrijven’ zich vooral door het hoge prijsniveau. Het woningmarkt segment vormt hierop een uitzondering. Als de overheid het toelaat, is er wel sprake van interactie tussen deelsegmenten. Deze interactie verloopt in het algemeen via de vraag, namelijk als verschillende soorten gebruikers voor dezelfde kavelsoorten en dezelfde geografische locaties belangstelling hebben. Een directe concurrentie is er alleen tussen gebruiksfuncties die zich dezelfde (hoge) grondprijs kunnen veroorloven.

De invloed die vestiging van bedrijven heeft op andere segmenten van de grondmarkt uit zich met name in externe effecten; in negatieve zin op het milieu en de woonkwaliteit in de omgeving, maar ook positief, bijvoorbeeld in de vorm van extra werkgelegenheid, waardoor de (wijdere) omgeving aantrekkelijker wordt om te wonen.

### **3.7 De grondmarkt voor infrastructuur**

#### **3.7.1 Beschrijving van de markt**

De grondmarkt van de (harde) infrastructuur heeft een aantal specifieke kenmerken. Deze kenmerken hangen direct samen met de functie en het karakter van het ‘product’ infrastructuur. *Ten eerste* is infrastructuur faciliterend voor andere segmenten (bijv. woon-werkverkeer). De behoefte aan infrastructuur is daarmee sterk afhankelijk van ontwikkelingen in de andere segmenten. *Ten tweede* zijn er vaak maar een beperkt aantal mogelijkheden om infrastructuur in te passen in de ruimtelijke ordening. *Ten derde* zijn er bij het toewijzen van infrastructuur en de locatie ervan talloze vormen van marktfalen, maar is bij het uitvoeren (de productie van infrastructuur) de aanwezigheid van marktpartijen vaak zeer gewenst.

De grondmarkt voor infrastructuur is afwijkend van andere segmenten omdat stukken grond ten behoeve van infrastructuur nauwelijks of in het geheel niet onderling substitueerbaar zijn. In een aantal gevallen, bijvoorbeeld bij het aanleggen van wegen, OV-aansluitingen, of groenvoorziening ten behoeve van woningbouw, wordt de ruimte voor infrastructuur tegelijk met het bouwrijp maken van woninggrond gereserveerd door de overheid. In andere gevallen moet de overheid grond verwerven door boeren uit te kopen, of eigenaren te onteigenen.

Het aanbod van grond ten behoeve van infrastructuur is dus versplinterd en verschilt van geval tot geval. De vrager is de Rijksoverheid (bij grote projecten) of lagere overheden (bij kleinere projecten).

#### **3.7.2 Werking van de markt**

##### *Marktfalen bij investeringen in infrastructuur*

Bij investeringen in infrastructuur zijn verschillende fasen te onderscheiden die ieder gekenmerkt worden door verschillende vormen van marktfalen. Daarbij geldt dat voor kleine infrastructuur in steden (bijv. fietspaden of trottoirs) andere factoren relevant zijn dan voor grote infrastructuur als bijv. luchthavens. Hoe lager het ruimtelijk schaalniveau van beslissingen is, hoe gemakkelijker marktpartijen ingeschakeld kunnen worden; met andere woorden, hoe gemakkelijker marktfalen kan worden opgelost. Vanaf een bepaald omvang worden de coördinatieproblemen rondom infrastructuur te groot om door individuele marktpartijen te worden opgelost. Dit is de *eerste* vorm van marktfalen. Een *tweede* vorm heeft te maken met de gevolgen van de aanleg van infrastructuur. Hier spelen zowel positieve als negatieve externe effecten een rol die moeilijk internaliseerbaar zijn. Degenen die (indirect) profiteren van infrastructuur en degenen die er last van

hebben zijn niet altijd gemakkelijk traceerbaar en derhalve moeilijk adequaat te compenseren. De *derde* vorm van marktfalen heeft te maken met de bouwtijd van infrastructuur. Vooral bij grotere en complexere projecten is die duur zodanig dat private investeringen niet rendabel geacht worden resp. dat private partijen het risico te groot vinden. Zo heeft de WRR becijferd dat de gemiddelde duur tussen de eerste serieuze ideeën en de daadwerkelijke realisatie maar liefst 17 jaar is (NEPROM, 1998). Een *vierde* vorm van marktfalen betreft de grondmarkt-specifieke consequenties van het beschikbaar stellen van grond ten behoeve van infrastructuur. Individuele grondbezitters die toevallig ‘in de weg liggen’ kunnen een dusdanige monopoliepositie hebben dat zonder interventie van de overheid een prohibitief hoge prijs voor de grond kan worden afgedwongen. Een *vijfde* verklaring, tot slot, speelt in de uitvoering van het project. Vaak is er flink geïnvesteerd in specifieke relaties en is het project na verloop van tijd zodanig vergevorderd dat marktpartijen de prikkel hebben zich opportunistisch te gaan gedragen (zogenoemde hold-up problemen). Als partijen dit probleem van te voren zien aankomen, kan dit leiden tot inertie of onderinvesteringen.

#### *Overheidsingrijpen*

Bovenstaande maakt duidelijk dat de rol van de overheid bij infrastructuurprojecten, zeker bij de grotere, in beginsel onomstreden is. Niet aan alle aspecten van infrastructuur zal aandacht worden besteed. Met name zal de aandacht zich richten op het omgaan met marktmacht van individuele grondbezitters, of iets algemener: de procedure voor het verkrijgen van relevante stukken grond ten behoeve van infrastructuur; en op de aanleg van ‘kleine’ infrastructuur bij bouwprojecten. Box 3.2 geeft een beeld van het overheidsoptreden bij grondverwerving.

Uit het voorbeeld blijkt dat wanneer grond bestemd wordt voor infrastructuur de overheid verschillende instrumenten in handen heeft. Het meest drastisch is onteigenen. Dit lijkt het makkelijkst, maar in feite wordt dit pas als laatste middel gezien omdat het een tijdrovende procedure is die alleen is toegestaan indien een ‘aanzienlijk maatschappelijk belang’ in het geding is. Dit is voor een rechtbank niet altijd gemakkelijk aan te tonen. Andere instrumenten zijn het uitkopen van grondbezitters, het aanbieden van alternatieve locaties of (in geval van conflicterende belangen bij bijv. natuurgebieden) het vaststellen van een alternatieve ‘route’ voor de infrastructuur.

---

### Box 3.2 Betuweroute

‘Volgens de Tracéwet bestaat het verlenen van planologische medewerking uit het nemen van besluiten krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zodat de aanleg van de Betuweroute overeenkomstig het vastgestelde tracé kan worden uitgevoerd.

Praktisch betekent dit:

- voor gemeenten:
  - \* het nemen van voorbereidingsbesluiten
  - \* het binnen één jaar vaststellen van aangepaste bestemmingsplannen (met daarin overeenkomstig het Tracébesluit opgenomen de spoorbaan en de bijbehorende maatregelen, waaronder de hogere grenswaarde voor de geluidsbelasting).
  - \* het (...) verlenen van de op grond van de WRO benodigde vrijstellingen
- voor provincies:
  - \* het aanpassen van streekplannen
  - \* het goedkeuren van bestemmingsplannen

(...) Voor de aanleg van de Betuweroute moet een groot aantal gronden worden aangekocht. Inmiddels is (...) met de aankoop van deze gronden begonnen. Tot het moment van het Tracébesluit wordt getracht de gronden in der minne te verwerven. Op basis van het Tracébesluit zal daarnaast worden gestart met de onteigeningsprocedure. Dit neemt echter niet weg dat ook na de vaststelling van het Tracébesluit in eerste instantie zal worden getracht gronden in der minne te verwerven.

(...) Voor gronden die nodig zijn voor de landschappelijke inpassing en de onttrekking aan de woonbestemming kan deze procedure (*bedoeld wordt de Onteigeningswet, CPB*) niet gevolgd worden, maar is onteigening mogelijk na aanpassing in het bestemmingsplan.

(...) De schadevergoeding direct als gevolg van aankoop of onteigening is een volledige schadevergoeding.

(...) ...planschade ziet uitsluitend op schade die het gevolg zijn van planologische maatregelen als bedoeld in artikel 49 WRO, bij voorbeeld het wijzigen van een bestemmingsplan (...).’

(Tracébesluit Betuweroute, 1996,p. 79-85).

---



Opvallend bij het inzetten van deze instrumenten is dat er voortdurend afwegingen plaatsvinden tussen belangen van individuele grondbezitters en het maatschappelijk belang dat gediend is bij het aanleggen van infrastructuur. Ook opvallend is dat het niet zozeer de hoogte van de compensatiegelden een belemmerende factor vormt, maar veeleer de tijd die zorgvuldige procedures nu eenmaal vergen.

Een ander punt dat naar voren komt uit het voorbeeld is dat verschillende besluiten op verschillende bestuursniveaus genomen moeten worden en dat daarbij mogelijk conflicterende belangen bestaan. Tot slot zien we aan de artikelen die gewijd zijn aan planschade dat de consequentie van infrastructuur verstrekkend kunnen zijn. Hierbij is sprake van een zekere mate van asymmetrie. Negatieve consequenties zijn redelijk te bepalen en worden ook vergoed. Er wordt dikwijls echter niet expliciet rekening gehouden met de positieve consequenties voor individuen of identificeerbare groepen van individuen. Dit komt enerzijds omdat die positieve effecten soms lastig overtuigend aan te tonen zijn<sup>24</sup> en anderzijds omdat bestaande instrumenten (zoals baatbelasting) weinig gebruikt worden.

#### *Overheidsfalen*

Bij infrastructuurprojecten ontstaat langzamerhand de notie dat het niet noodzakelijk is dat de overheid de organisatie en exploitatie geheel voor haar rekening neemt. Duidelijk is wel dat de overheid in de meeste gevallen de regie moet voeren, maar dat op allerlei onderdelen marktpartijen betrokken kunnen worden. De motivatie voor marktparticipatie ligt in het feit dat de overheid erkent op onderdelen te falen. Bij de uitvoering, bij *ex-ante* inschattingen van marktontwikkelingen, bij activiteiten waar de overheid letterlijk op de stoel van marktpartijen dreigt te gaan zitten en bij innovatieve projecten is het overheidsfalen het meest manifest.

Er zijn verschillende mogelijkheden om overheid en marktpartijen samen te laten participeren in een infrastructuurproject. De meest modieuze op dit moment is Publiek-Private Samenwerking (PPS, zie ook paragraaf 3.8), maar andere mogelijkheden zijn (innovatief<sup>25</sup>) aanbesteden en het uit het Verenigd Koninkrijk overgewaaid Private Finance Initiative (waarbij marktpartijen de investering financieren en de overheid de diensten afneemt).

<sup>24</sup> Individuen kunnen bijv. beweren dat zij eerder overlast van een bepaalde verkeersweg hebben dan baten. Ook als dit niet het geval is, is dat moeilijk hard te maken.

<sup>25</sup> Het verschil tussen traditioneel aanbesteden en innovatief aanbesteden is dat bij de eerste alleen de uitvoering uitbesteed wordt, terwijl bij het laatste ook (een deel van) het ontwerp uitbesteed wordt.

### 3.8 Markt- en overheidsfalen: resumé

In hoofdstuk 2 kwam in algemene zin aan de orde welke vormen van markt- en overheidsfalen op de grondmarkt optreden. In dit hoofdstuk werd vervolgens concreter gekeken hoe markt- en overheidsfalen zich manifesteren per functioneel segment. Aangezien het kernbegrippen zijn voor deze studie, wordt in deze paragraaf een overzicht gegeven van manieren waarop markt- en overheidsfalen zich manifesteren op de grondmarkt.

#### *Marktfalen op de grondmarkt*

De meest voorkomende vorm van marktfalen op de grondmarkt is het optreden van externe effecten, waarbij positieve en negatieve externe effecten onderscheiden kunnen worden. In theorie kan dit marktfalen opgelost worden door eigendomsrechten aan de effecten toe te kennen en vervolgens adequaat te compenseren. Transactiekosten en informatieproblemen zorgen er echter vaak voor dat deze oplossing niet of slechts gedeeltelijk uitvoerbaar is.

#### *(i) Positieve externe effecten*

Hierbij ontlenen actoren nut uit acties van anderen zonder dat zij hiervoor betalen. De consequentie van de aanwezigheid van positieve externe effecten is dat de markt te weinig investeert, omdat de baten niet goed te gelde te maken zijn.

- Nabijheid van infrastructuur

De aanleg van infrastructuur kan een gebied ontsluiten en de waarde van grond doen toenemen.

- Agglomeratie-effecten

De aanwezigheid van bepaalde bedrijvigheid kan andere bedrijvigheid aantrekkelijker maken.

- Instandhouding open ruimte

Boeren kunnen geen vrijwillige bijdrage vragen voor het nut dat landbouwgrond oplevert als open ruimte.

(ii) *Negatieve externe effecten*

Hierbij gaan actoren er in nut op achteruit als gevolg van acties van anderen zonder dat zij hiervoor gecompenseerd worden. Als consequentie wordt er door de markt teveel geproduceerd. Voorbeelden op de grondmarkt zijn:

- Ruimtelijke kwaliteit

Het bouwen van een hoge torenflat kan door de omgeving gezien worden als verlies van ruimtelijke kwaliteit en dus verlaging van nut.

- Vervuiling

Het uitoefenen van de functie bedrijvigheid kan overlast voor de omgeving bezorgen in de vorm van geluidsoverlast of stank, bijvoorbeeld.

Hoofdstuk 2 beschreef hoe overheidsingrijpen ertoe kan leiden dat marktfalen wordt opgelost. Het overheidsingrijpen kan echter weer leiden tot andere problemen. Een goede beoordeling van overheidsop treden houdt derhalve rekening met de gevolgen van zowel markt- als overheidsfalen.

*Overheidsfalen op de grondmarkt*

De overheid mist de prijs als marktsignaal om vraag en aanbod op elkaar af te laten stemmen. Andere vormen van overheidsfalen vloeien juist voort uit het overheidsop treden zelf (lobbyen, distorsies, administratiekosten). De onderstaande lijst is overigens niet uitputtend.

- Informatieproblemen

Bij bestemmingsplanwijzigingen moet de overheid een inschatting maken van de relatieve vraag naar grond voor *alle bestemmingen*. Immers, indien landbouwgrond wordt omgezet in woningbouw moet (a) het idee er zijn dat de behoefte aan woningbouw groter is dan aan landbouw; (b) de behoefte aan woningbouw groter is dan behoeften aan enig andere functie. Zowel de overheid als private partijen kunnen deze relatieve behoeften imperfect inschatten. Het verschil is dat de prikkels bij marktpartijen beter liggen omdat zij failliet gaan indien zij de behoefte te vaak verkeerd inschatten. Bij de overheid zijn er ook prikkels ingebouwd, maar die zijn nu eenmaal zwakker.

- Lobbyen

De overheid heeft te maken met groeperingen die via acties voor een bepaald belang opkomen. Het is niet makkelijk om de goede bedoelingen eruit te filteren, zodat ten onrechte bepaalde acties ondernomen kunnen worden of ten onrechte een actie niet ondernomen wordt omdat het filter niet goed werkt.

- Administratiekosten

Bepaalde maatregelen kosten de overheid geld (bijv. het innen van belasting). Bij het inschatten van voor- en nadelen van instrumenten moet expliciet meegenomen worden hoeveel administratiekosten deze met zich meebrengen. Zo is het o.a. niet uitvoerbaar om in alle gevallen baatbelasting te heffen bij infrastructuurprojecten.

- Marktdistorsies

Sommige instrumenten (met name subsidies) gaan gepaard met marktdistorsies. Dit kan zich openbaren omdat een partij een onevenredig voordeel behaalt, maar ook omdat de overheid zelf in een concurrerende omgeving als marktpartij optreedt en dus oneigenlijke activiteiten ontplooit.

Het overheidsoptreden kan in algemene zin succesvol genoemd worden indien er in geslaagd wordt behendig tussen markt- en overheidsfalen te laveren. Een instrument dat daarbij in toenemende belangstelling staat is publiek-private samenwerking. Omdat dit instrument in de komende hoofdstukken op verschillende plekken aan de orde komt, wordt het hier geïntroduceerd.

#### *Publiek-private samenwerking op de grondmarkt*

Bij veel aan de grondmarkt gerelateerde projecten zijn zowel maatschappelijke belangen als private belangen in het geding. Soms zijn deze beide belangen zinvol te scheiden. In het geval dat de belangen zinvol te scheiden zijn kan vaak volstaan worden met relatief eenvoudige constructies waaronder:

- Private initiatieven onder richtlijnen

Het maatschappelijke belang is niet zo groot of kan goed gecontroleerd worden met richtlijnen of regulering. Een voorbeeld is een commercieel uitgevoerde bodemsanering waarbij enkele algemene richtlijnen gerespecteerd dienen te worden.

- **Huurconstructies**

Indien de overheid de grond in haar bezit houdt kan zij private initiatieven laten plaatsvinden in een huur-of pachtconstructie. Bij havens en grote steden komt deze constructie regelmatig voor.

In andere gevallen zijn de belangen verstrengeld en kan het zinvol zijn indien overheid en één of meer marktpartijen een publiek-private samenwerking (PPS) aangaan. Essentieel voor de succesfactor van PPS is of de risico's goed gescheiden zijn (private partijen dragen commercieel risico, overheid beleidsrisico).

- De strikte variant van PPS is de constructie waarbij de overheid en private partijen samen verantwoordelijk (ook financieel) zijn voor alle fasen van het project (ontwikkeling en exploitatie).

Voordeel van een strikte PPS is dat overheid en private partijen vanaf het begin bij het project betrokken zijn. Als de onderhandelingsposities evenwichtig verdeeld zijn hebben de partijen ook goede prikkels om de samenwerking tot een goed einde te brengen. Het nadeel van een strikte PPS kan zijn dat partijen tot elkaar veroordeeld blijven, wat de transparantie en zuiverheid van het proces soms niet ten goede komt. Het kost ook veel tijd om de condities waaronder een strikte PPS kan werken te scheppen. Strikte PPS is daarom het meest geschikt in langdurige en complexe projecten, bijvoorbeeld complexe bodemsaneringsoperaties of grootschalige projecten met zowel woningbouw als bedrijventerreinen.

- Onder een ruimere definitie vallen ook constructies waarbij de overheid het 'werk' aan private partijen overlaat maar zelf van de dienst gebruik maakt, zoals 'Design, Build, Finance and Operate'.

De manier waarop thans een aantal woningbouwprojecten tot stand komen kan onder deze noemer geschaard worden. Weliswaar is de keuze van private partijen daar vaak niet mogelijk (door het innemen van grondposities) en hebben de overheid en private partijen geen direct gemeenschappelijk financieel belang, maar wel vindt er steeds overleg plaats en wordt er onderhandeld over de afwegingen tussen commercieel aantrekkelijke woningbouw en verlies van ruimtelijke kwaliteit. Op deze wijze kan, zonder opoffering van ruimtelijke kwaliteit, de innovatiekracht van de markt beter benut worden dan onder het 'oude' systeem waarbij gemeenten exact voorschreven hoe een woningbouwproject eruit moest zien.



## 4 Functionele wijzigingen van het grondgebruik

*Door de groei van de bevolking, de inkomens en andere factoren neemt de vraag naar ruimte voor wonen, bedrijven, infrastructuur, natuur en recreatie toe. In deze toenemende vraag wordt voornamelijk door de landbouw voorzien. De rol van de overheid is daarbij van groot belang. Doordat de overheid de bevoegdheid heeft bestemmingen voor te schrijven, zijn de markten voor de diverse gesegmenteerd. Verschillen in schaarsteverhoudingen tussen de segmenten hebben uiteenlopende markten doen ontstaan. Een bestemmingswijziging heeft daardoor soms grote prijs- en vermogensgevolgen. De overheidsrol roept twee vragen op: (i) vervult de overheid haar rol efficiënt? en (ii) zijn de vermogensgevolgen die het gevolg zijn van een functieverandering vanuit een economisch gezichtspunt te rechtvaardigen? Beide vragen worden in dit hoofdstuk niet volmondig met 'ja' beantwoord. Dit roept een derde vraag op namelijk of er alternatieven denkbaar zijn die niet behept zijn met de nadelen van de huidige instituties en waaraan ook anderszins geen grote bezwaren kleven. De laatste paragraaf bevat een schets van een dergelijk alternatief.*

### 4.1 Inleiding

Het vaststellen en wijzigen van bestemmingsplannen komt er in de praktijk op neer dat de overheid grond met gebruiksbeperkingen of gebruiksverplichtingen  $a$  verandert in grond met gebruiksbeperkingen of gebruiksverplichtingen  $b$ . Daarbij kunnen de bestaande beperkingen en verplichtingen uiteraard ook onveranderd blijven. Het onderwerp van dit hoofdstuk is of in dit proces van functiewijziging de overheid haar rol efficiënt vervult. In hoofdstuk 2 werd uitgelegd dat de public choice theorie argumenten verschaft om die vraag ontkennend te beantwoorden. Het is echter niet eenvoudig om dat antwoord van een empirische inhoud te voorzien. De gevolgen van overheidsingrijpen in de grondmarkt zijn daarvoor te uiteenlopende aard. Welvaartswinst op het ene terrein gaat nogal eens samen met welvaartsverlies op het andere. Zo zal het voorschrijven van een minimale bebouwingsdichtheid in een nieuwbouwplan vermoedelijk door de meeste (toekomstige) bewoners als negatief worden beoordeeld. Omdat daardoor een groter buitengebied overblijft, zullen de meeste niet-bewoners de restrictie daarentegen als positief aanmerken. Het empirische probleem is dat dit soort

uiteenlopende effecten moeilijk of niet op objectieve wijze met elkaar te vergelijken valt. Ook los van een eventueel direct belang zullen de verschillende effecten door verschillende subjecten uiteenlopend worden gewaardeerd. Zelfs indien de effecten wel kwantificeerbaar zijn, blijft de vraag over in welke mate de onevenwichtigheid verklaard kan worden door de inherente traagheid van aanbodaanpassingen op de grondmarkt. Daarom kunnen met betrekking tot concrete situaties waarin sprake is van een bestemmingswijziging van grond dikwijls uitsluitend waarderings worden gegeven in termen van *trade-offs*. Een complicerende factor daarbij is dat voor een explicitering (kwantificering) van deze *trade-offs* eigenlijk gedetailleerde case-studies van specifieke bestemmingswijzigingen zouden moeten worden verricht. Binnen dit rapport is voor zulke case-studies evenwel geen plaats ingeruimd. Dit betekent dat de meeste uitspraken over wijzigingen in de huidige manier waarop functieveranderingen plaatsvinden alsmede over de daarbij behorende processen van prijs- en vermogensvorming, noodzakelijkerwijs een nogal algemeen karakter zullen bezitten en dat meer verdergaande uitspraken vooral het karakter zullen hebben van suggesties.

#### **4.2 Nadere precisering van de vraagstelling**

##### *Kwantitatief belangrijke bestemmingswijzigingen*

Bij de beoordeling van de manier waarop wijzigingen in het functionele gebruik van grond zich voltrekken, maken we onderscheid in vijf typen van ruimtegebruik nl. ruimte voor landbouw, woningbouw, bedrijfsterreinen, natuur (incl. bos) en infrastructuur. In principe betekent dit dat er twintig (vijf maal vier) wijzigingsmogelijkheden zijn. In de praktijk komt een aantal overgangen weinig voor (zie ook tabel 3.1). Zo zal een gebied waarop woningen zijn gebouwd, niet snel de functie natuur en bos krijgen; en evenzo zal een terrein waarop bedrijven zijn gevestigd zelden een landbouwkundige bestemming krijgen. Beperken we ons tot de belangrijkste bestemmingswijzigingen dan blijven er vier over, namelijk: de verandering van landbouwgrond in resp. grond voor (i) woningbouw; (ii) bedrijfsterrein; (iii) natuurgebied; (iv) infrastructuur.

De reden waarom juist deze overgangen belangrijk zijn, heeft alles te maken met de toenemende verstedelijking van Nederland. Een groeiende bevolking, een groei van de gemiddelde inkomens en een expanderende economie, gaan gepaard met een toenemende behoefte aan ruimte voor wonen, mobiliteit, bedrijven, natuur en recreatie. In termen van figuur 2.1 uit hoofdstuk 2: de vraagcurven  $D_i$  en  $D_h$  verschuiven gestaag naar rechts. De landbouw, die met zo'n 2 miljoen hectare nog steeds veruit de belangrijkste gebruiker van de bodem in Nederland is, kan eigenlijk als enige in die groeiende behoefte voorzien. Niet dat de landbouw grond 'over' heeft, het tegendeel is eerder waar. Ook de landbouw zou geen problemen hebben met een extra aanbod van grond. Maar omdat de concurrentiekracht van de landbouw in de 'strijd om de ruimte'



het af moet leggen tegen de ruimteclaims uit andere hoofde, is er al jarenlang sprake van een omzetting van landbouwgrond in grond met een andere bestemming<sup>26</sup>. Zou die omzetting in volledig vrije marktomstandigheden plaatsvinden, dan zou, zo kan van figuur 2.2 uit hoofdstuk 2 worden afgeleid, de prijs van grond een stijgende tendens vertonen en zou de (grondgebonden) landbouw langzaam maar zeker uit ons land worden verdreven, te beginnen bij grondextensieve productierichtingen als vleesvee en akkerbouw.

#### *Uiteenlopende prijsontwikkelingen per segment*

Van een volledig vrije marktwerking is in Nederland geen sprake. Toch hebben beide tendensen zich in de naoorlogse periode in de praktijk voorgedaan: de grondextensieve landbouw heeft terrein verloren en over de gehele naoorlogse periode gezien, zijn de grondprijzen (reëel) gestegen, de laatste paar jaren zelfs sterk. Door de actieve bemoeienis van de overheid met de grondmarkt verloopt het proces van functiewijziging en prijsvorming echter anders dan een ‘gedynamiseerde’ figuur 2.2 zou weergeven. Omdat de overheid vaststelt welke bestemming een gebied wel en niet mag hebben, bestaan er *de facto* afzonderlijke markten voor de verschillende typen van ruimtegebruik. Vraag en aanbod binnen die markten bezitten een eigen dynamiek die in de praktijk het duidelijkst tot uitdrukking komt in het eigen proces van prijsvorming. Anders dan in een situatie van volledig vrije marktwerking, zijn de prijzen voor de onderscheiden functies daardoor niet direct van elkaar af te leiden. De prijsgegevens in tabel 4.1 illustreren dit. De tabel laat zien hoezeer de grondprijzen voor de verschillende functies uiteenlopen.

*Tabel 4.1 Grondprijzen per vierkante meter in constante guldens van 1990*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Woningen	156,00	154,20	156,80	164,40	173,80	184,20	191,58
Bedrijfsterreinen	92,78	92,52	91,10	90,68	94,28	98,53	102,79
Landbouwgronden	4,01	3,69	3,73	3,55	3,44	3,48	3,72

Bron: CBS.

Grond waarop woningen gebouwd mogen worden is het duurst en grond met een bestemming landbouw is het goedkoopst. In het midden van de jaren negentig moest voor een vierkante meter bouwrijpe grond zo'n *vijftig maal* meer betaald worden dan voor een vierkante meter landbouwgrond. Om drie redenen geven de prijzen in de tabel echter een vertekend beeld van de ‘werkelijke’ schaarstever verschillen op de onderscheiden markten.

<sup>26</sup> Gemiddeld is het areaal landbouwgrond de afgelopen decennia met ruim 0,3% per jaar afgenomen.

Ten eerste brengt een functiewijziging kosten met zich mee: als landbouwgrond de functie bouwgrond krijgt dient de grond 'bouwrijp' te worden gemaakt.

Ten tweede kan van een gebied met bestemming wonen maar een deel als bouwrijpe grond worden verkocht. Een aanzienlijk deel wordt gebruikt voor wegen, voetpaden, groenvoorzieningen enz. De kosten van deze voorzieningen moeten, conform het profijtbeginsel, met de verkochte bouwgrond worden verrekend. Schatten we, in navolging van Needham (1992) en gecorrigeerd voor de ontwikkeling van het algemene prijspeil, de gemiddelde kosten van het bouwrijp maken op 50 gulden per vierkante meter en het aandeel uitgeefbare grond op 50%, dan dienen de prijzen van bouwgrond met 100 gulden per vierkante meter te worden verlaagd om ze vergelijkbaar te maken met de prijzen van landbouwgrond. Na correctie voor de kosten van het bouwrijp maken, blijft het prijsverschil tussen grond met een woningbouwbestemming en grond met een bestemming landbouw nog steeds aanzienlijk. Na 1996 zijn die verschillen bovendien in absolute zin (regionaal) nog sterk toegenomen. Een en ander betekent dat een bestemmingswijziging de afgelopen jaren gepaard is gegaan met steeds grotere vermogensveranderingen: het recht om grond voor woningbouw te mogen gebruiken is in prijs gestegen. Opmerkelijk is dat bedrijventerreinen gemiddeld genomen veel goedkoper zijn dan woningbouwgrond en ook dat de prijsontwikkeling van bedrijventerreinen de afgelopen jaren heel gematigd is geweest. In hoofdstuk 6 zal hier nog gedetailleerd op worden teruggekomen.

Ten derde dient bij tabel 4.1 nog de kanttekening te worden gemaakt dat de prijzen gemiddelde prijzen zijn. Daardoor wordt verhuld dat binnen een zelfde gebied (en project) prijzen zeer sterk uiteen kunnen lopen. Zo sprak de toenmalige minister van VROM in 1994 in het 'Voorontwerp tot Wijziging van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten' van een *excessive* prijsontwikkeling van grond op VINEX-uitleglocaties.

Omdat de overheid, na een algemene bestemmingstoewijzing, door middel van gedetailleerde voorschriften aan de grondmarkt binnen een segment dikwijls nog verdere beperkingen oplegt, zijn er op een lager aggregatieniveau weer allerlei deelmarkten te onderscheiden. Zo wordt op een nieuwe bouwlocatie dikwijls exact voorgeschreven hoeveel ruimte er voor sociale woningbouw, vrije sectorwoningen, speelterrein, groen enz. moet worden gebruikt<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> In dit hoofdstuk blijven de deelmarkten binnen één segment buiten beschouwing.

### *Plan van aanpak*

In het verlengde van de vraag of de prijsverschillen tussen de door overheidsingrijpen gecreëerde segmenten een efficiënte allocatie (in de betekenis die in hoofdstuk 2 aan dit begrip werd gegeven) bevorderen, komt de vraag op, wie er van de vermogensveranderingen die de functiewijzigingen en -voorschriften veroorzaken, profiteren en wie er de lasten van dragen. Een antwoord op deze tweede vraag is niet alleen van belang vanwege het feit dat een redelijke inkomensverdeling onderdeel uitmaakt van de maatschappelijke welvaartsfunctie, en dus ook met een efficiënte allocatie te maken heeft, maar ook omdat er van vermogensveranderingen allerlei tweede orde effecten uit gaan. Zo kunnen hoge grondprijzen in de woningbouw, *ceteris paribus*, tot hoge huren en hoge uitgaven voor huursubsidies leiden. De beantwoording van deze vragen gebeurt in vier stappen:

(i) In paragraaf 4.3 zal getracht worden om de prijsverschillen van de verschillende functies en de ontwikkelingen daarin in de afgelopen jaren nader te duiden. Daarbij zullen de prijsverschillen binnen eenzelfde functioneel gebruik van de grond genegeerd worden.

(ii) Vervolgens zal, in paragraaf 4.4, worden ingegaan op een aantal belangrijke gevolgen van die prijsverschillen.

(iii) Daarna zullen, in paragraaf 4.5, die gevolgen worden beoordeeld. De theoretisch analyse van hoofdstuk 2 zal daarbij als beoordelingskader fungeren voor de situatie en ontwikkelingen daarin zoals die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan en in hoofdstuk 3 zijn beschreven.

(iv) Op basis van deze beoordeling zullen tenslotte in paragraaf 4.6 enige suggesties worden gedaan voor de wijze waarop geconstateerde inefficiënties van het huidige beleid zouden kunnen worden vermeden. Hierbij zal ook kort worden ingegaan op mogelijke alternatieven voor de huidige gewoonte om bestemmingen binnen een functie (dikwijls) tot in detail voor te schrijven.

### **4.3 Achtergrond van uiteenlopende prijzen en prijsontwikkelingen**

In deze paragraaf worden de prijsverschillen van de verschillende functies en de ontwikkelingen daarin in de afgelopen jaren nader geduid.

(i) *Landbouwgrond krijgt een bestemming woningbouw*

In een situatie van vrije marktwerking en bij afwezigheid van specifieke heffingen uit hoofde van externe effecten zou de prijs van grond bestemd voor woningbouw gelijk zijn aan de agrarische vervangingswaarde, gecorrigeerd voor specifieke liggingsvoordelen. De grondprijverschillen tussen de functies landbouw en woningbouw zijn de laatste jaren met name in het midden en het westen van het land zo groot geworden dat ze redelijkerwijs niet alleen uit liggingsvoordelen kunnen worden verklaard. Integendeel, vergeleken met sommige agrarische gebieden zijn bijvoorbeeld de bestaande VINEX-locaties lang niet altijd de meest aantrekkelijke woonlocaties. Het segmenteringsbeleid van de overheid heeft, zo mag met recht worden geconcludeerd, zeer verschillende markten doen ontstaan<sup>28</sup>.

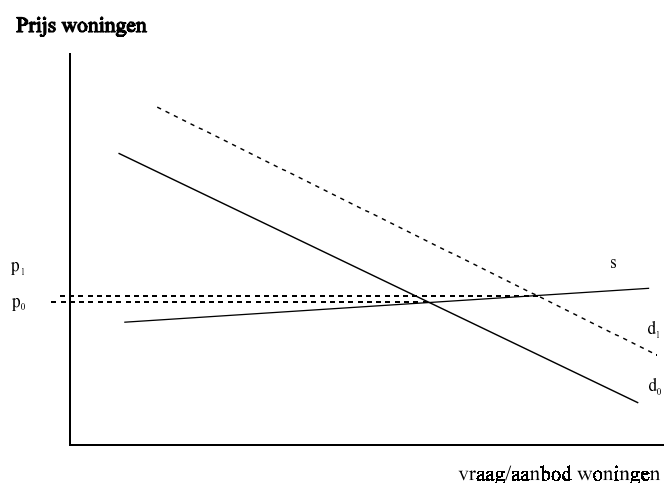
Omdat de vraag naar bouwgrond een afgeleide is van de vraag naar (nieuwe) woningen, moet een verklaring van de sterke stijging van de prijzen voor bouwgrond beginnen bij de woningmarkt. De belangrijkste factoren achter de sterke stijging van de woningprijzen zijn de lage hypotheekrente, de tamelijk scherpe huurverhogingen en het achterblijvende aanbod van *geschikte* nieuwe woningen. De eerste twee factoren leiden tot een grotere vraag naar koopwoningen, de vraagcurve in figuur 4.1 verschuift erdoor naar rechts. Immers, de woonlasten van een koopwoning dalen *ceteris paribus* (dat wil zeggen bij een constante kostprijs) zowel in absolute als in relatieve zin. Er is, anders gezegd, een rente-effect en een huurprijzeffect. In de toename van de vraag naar koopwoningen die door zo'n daling wordt opgeroepen, zou, bij goedwerkende markten, worden voorzien door een navenante toename van het aanbod. Omdat er bij de productie van woningen geen sprake is van schaalnadelen, en omdat nieuw aanbod slechts een klein gedeelte van de totale voorraad uitmaakt, zou zo'n toename *geen* groot effect op de kostprijs en dus op de verkoopprijs van woningen hebben. De prijs van bouwgrond zou vooral beïnvloed worden door de stijging van de landbouwkundige waarde van grond die het gevolg is van de rentedaling<sup>29</sup>. Figuur 4.1 die het verband weergeeft tussen enerzijds de vraag naar (d) resp. het aanbod van (s) koopwoningen en de prijs ervan, is een grafische illustratie van zo'n situatie. Door de verlaging van de rente en de verhoging van de prijs van het alternatief (in dit geval: de huurwoning), verschuift de

<sup>28</sup> Omdat grondeigenaars (agrariërs, projectontwikkelaars, speculanten enz.) kunnen anticiperen op toekomstige bestemmingswijzigingen staan de twee markten natuurlijk niet helemaal los van elkaar. Later zal hier op worden teruggekomen.

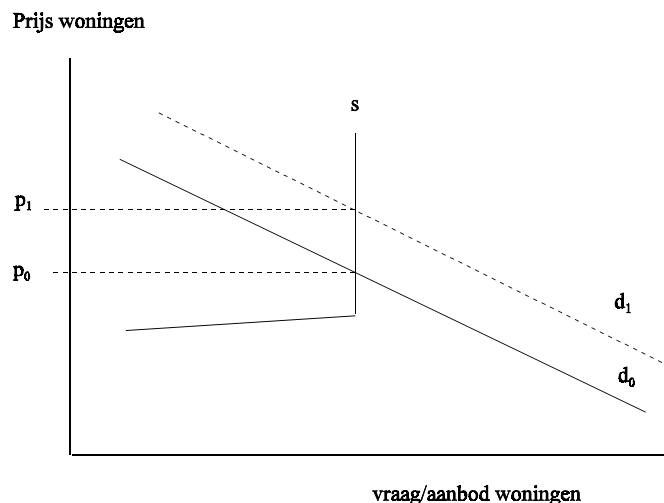
<sup>29</sup> Al zou, met de daling van de rentevoet, ook de sociale disconteringsfactor dalen, zou de contante waarde van de open ruimte stijgen en daarmee de prijs van het externe effect.

vraagcurve naar rechts, van  $d_0$  naar  $d_1$ . Bij een goedwerkende markt zouden een groter aanbod van koopwoningen en een iets hogere prijs resulteren<sup>30</sup>.

*Figuur 4.1 Prijsvorming bij afwezigheid van aanbodbelemmeringen*



*Figuur 4.2 Prijsvorming bij rantsoenering van het aanbod*



<sup>30</sup> De aanbodstoename zou vermoedelijk minder groot zijn dan figuur 4.1 (misschien) suggereert. Het duurdere huursegment zou namelijk spoedig met leegstand worden geconfronteerd. Hierdoor zouden de huren stoppen met stijgen resp. gaan dalen en zou de vraagcurve weer naar links verschuiven.

De praktijk was de afgelopen jaren in veel gebieden anders. Ondanks de relatief omvangrijke bouwproductie heeft het aanbod van nieuwbouwwoningen zich in de meeste delen van het land niet snel genoeg aan de veranderende vraag kunnen aanpassen. Behalve via de *hoeveelheid*, heeft de aanpassing zich daarom deels via de *prijs* voltrokken. Figuur 4.2 geeft een dergelijke situatie, zij het enigszins gechargeerd, weer. Vanwege de aanbodrestrictie is de verschuiving van de vraagcurve daarom vooral ook tot uitdrukking gekomen in een hogere prijs van nieuwe en, vanwege de substitutiemogelijkheden, ook van bestaande woningen. Anders gezegd: in een verhoging van de prijs die geen ‘rechtvaardiging’ vindt in de stijging van de bouwkosten. Omdat de restrictie vooral ‘grond met bestemming woningbouw’ geldt, heeft een belangrijk deel van die ‘extra rent’ de vorm aangenomen van hoge premies bij omzetting naar bouwgrond. Door de aanbodrestrictie was (en is) niet zozeer de ‘kostprijs plus een redelijke marge (incl. de maatschappelijke kosten vanwege aantasting van het externe effect)’ bepalend voor de prijs van een koopwoning, maar veeleer de betaalcapaciteit van de consument. In de verdeling van het verschil tussen die betaalcapaciteit en de ‘kostprijs plus redelijke marge’ weet, bij afwezigheid van overheidsingrijpen, de meest schaarse factoren normaliter ‘de winst’ naar zich toe te trekken. In dit geval is dat de factor grond. Omdat met betrekking tot nieuwbouwwoningen gemeentelijke overheden zich dikwijls actief met de verkoopprijzen bemoeien, wordt een deel van die winst in sommige gevallen direct aan de koper doorgegeven.

Recente informatie over grond- en woningprijzen bevestigt dat deze ontwikkelingen zich de afgelopen jaren daadwerkelijk hebben voorgedaan. Zo heeft onderzoek naar de verwervingsprijzen van grond in VINEX-locaties uitgewezen dat gemiddeld Fl. 29 voor een vierkante meter landbouwgrond is betaald terwijl enkele jaren daarvoor een bedrag van Fl. 10 per vierkante meter gebruikelijk was (zie Korthals Altes, 1998, en de hierin genoemde bronnen). Desondanks is er *grosso modo* veel belangstelling voor de nieuwe woningen in de nieuwbouwlocaties, een indicatie dat niet de gehele potentiële *extra rent* in de verkoopprijs is verdisconteerd (Volkskrant 14/03/98; en ook Priemus et al., 1998).

*(ii) Landbouwgrond krijgt een bestemming bedrijfsterrein*

Bij een bestemmingsverandering van landbouwgrond in bedrijfsterrein is in beginsel een zelfde mechanisme werkzaam. Dikwijls is de bestemmingswijziging van landbouwgrond in grond met een functie bedrijfsterrein onderdeel van een bestemmingsplan waarin landbouwgrond een bestemming wonen krijgt. Het feit dat de uiteindelijke gebruikers (niet-agrarische) bedrijven zijn, heeft echter invloed op het economische krachtenspel dat na de bestemmingswijziging optreedt. Bedrijven zijn namelijk dikwijls minder gebonden aan een specifieke plaats of regio dan burgers die een woning zoeken. Als plaats *a* te duur is, kan in veel gevallen gekozen worden voor vestiging in plaats *b* of plaats *c*, en soms zelfs voor de buiten Nederland gelegen plaatsen *d* of *e*. Dit maakt

de onderhandelingspositie van bedrijven sterker. Daarbij komt dat bedrijven werkgelegenheid genereren. Ook hierdoor verkeren ze in hun onderhandeling met (veelal) gemeentelijke overheden in een betrekkelijk sterke positie. De prijs die de uiteindelijke gebruiker voor de grond bij de vestiging van een bedrijf betaalt, ligt daardoor (gemiddeld) op een beduidend lager niveau dan de prijs die door de koper van een nieuwe woning in hetzelfde gebied moet worden betaald (zie tabel 4.1). Uit de prijsontwikkeling van de afgelopen jaren blijkt dat dit concurrentiemechanisme de prijzen voor bedrijfsterreinen op een relatief, dat wil zeggen: vergeleken met de prijzen voor woningbouwgrond, laag niveau heeft weten te houden. Overigens zij nogmaals benadrukt dat in de tabel gemiddelde prijzen staan vermeld; voor specifieke locaties, bijvoorbeeld langs de Zuidas in Amsterdam, worden veel hogere (of veel lagere) bedragen betaald.

*(iii) Landbouwgrond krijgt een bestemming natuur*

Als landbouwgronden in een bestemmingsplan de bestemming natuurgebied krijgen, dan heeft dit in het algemeen een negatief effect op de marktwaarde van de betreffende grond (zie MLNV, 1997). Op het eerste gezicht is dit merkwaardig. Immers, bij een effectuering van de bestemming natuur, heeft de overheid zichzelf verplicht de agrarische waarde voor de grond te betalen. De waardedaling volgt uit het feit dat door de bestemming natuur, aan de agrarische exploitatie, die soms nog jaren door kan gaan, beperkingen worden opgelegd. Ook wordt door de bestemmingswijziging de kans op een toekomstige dure 'rode' bestemming praktisch tot nul teruggebracht. Desondanks zijn de verwervingskosten van grond ten behoeve van natuurdoeleinden de laatste jaren sterk gestegen. De oorzaak hiervan ligt met name in de sterke stijging van de prijs van landbouwgronden die hun agrarische bestemming behouden (zie hierna).

*(iv) Landbouwgrond krijgt een bestemming infrastructuur*

Ook bij een de effectuering van een bestemmingswijziging van landbouwgrond in grond ten behoeve van een infrastructureel project zoals een spoorlijn of een weg, betaalt de overheid in beginsel de agrarische waarde. Om moeilijkheden bij de grondverwerving te voorkomen wordt in de praktijk meestal een iets hogere prijs betaald. Indien als gevolg van de functieverandering van een deel van de grond die tot een bedrijf behoort, een onrendabel bedrijf overblijft, wordt de grondeigenaar ook hiervoor gecompenseerd.

*(v) Landbouwgrond blijft landbouwgrond*

Zouden de verschillende grondmarkten volkomen van elkaar gescheiden zijn, dan zou de prijsontwikkeling van landbouwgrond vooral verklaard kunnen worden uit de ontwikkeling van de relatieve winstgevendheid van de landbouw (zie bijv. Schrader,

1998). De laatste jaren hebben de dalende rente en de stijging van de grond- en dierproductiviteit bijgedragen aan een stijging van die relatieve winstgevendheid. De daling van de (reële) prijzen van landbouwproducten heeft daarentegen een neerwaarts effect op de winstgevendheid. Meer specifiek heeft de toename van de optimale schaal van een bedrijf bijgedragen aan de prijsstijging van de ‘marginale hectare’. Achter de toename van de optimale schaal liggen bovenal technologische ontwikkelingen en strenger wordende milieu-eisen ten grondslag. De prijs van landbouwgrond wordt echter niet alleen maar bepaald door ontwikkelingen in de sector zelf. Omdat agrarische grondbestemmingen aan veranderingen onderhevig zijn, hebben prijsontwikkelingen in de niet-agrarische segmenten invloed op de prijs van landbouwgrond. Ruwweg verloopt die invloed langs twee wegen. Ten eerste anticiperen eigenaars van agrarische grond op mogelijke bestemmingswijzigingen op de lange termijn. Het prijseffect van die anticipatie mag worden gesteld op de gediscoteerde waarde van de geschatte vermogenswinst bij een bestemmingsverandering maal de (subjectieve) kans dat zo’n bestemmingswijziging optreedt. Omdat de kans op een bestemmingswijziging in de buurt van een stedelijk gebied groter is dan in een ruraal gebied, is het verstedelijkings-effect op de prijs van landbouwgrond in, bijvoorbeeld, de Randstad groter dan in, zeg, Noordoost Groningen. Een tweede invloed komt van de uitgekochte agrariërs. Dikwijls zien zij hun kans schoon om met ‘een grote zak met geld’ elders opnieuw een modern bedrijf te starten. Fiscale faciliteiten maken het voor uitgekochte boeren en tuinders extra aantrekkelijk om opnieuw in grond te investeren.

Tabel 4.1 laat zien dat het effect van de dalende reële productprijzen op de prijs van grond in de periode 1990-1995 niet is gecompenseerd door de genoemde prijsopdrijvende factoren. Vanaf 1995 is dat wel het geval, met name in 1997 en 1998 zijn de prijzen van grond met een agrarische bestemming fors gestegen (zie bijv. LEI-DLO, 1998).

#### **4.4 Economische gevolgen**

Uit hoofdstuk 3, tabel 4.1 en de beknopte beschrijving van de prijsvorming in de vorige paragraaf blijkt dat indien landbouwgrond de functie wonen of bedrijfsterrein krijgt, de prijsgevolgen in het algemeen groot zijn, terwijl bij een bestemmingsverandering natuurgebied of infrastructureel project, de agrarische waarde van de grond nagenoeg niet verandert. Anders gezegd: indien er, *in markttermen* sprake is van een rendabeler bestemming (huizen, bedrijfsgebouwen) dan de landbouwkundige dan wordt een hoge prijs betaald. Indien de bestemmingswijziging *geen* product dat op de markt verschijnt oplevert, zoals bij natuur en infrastructuur, dan wordt door de overheid, ruw gezegd, de waarde betaald die in het agrarische verkeer geldt. Verder mag worden geconcludeerd dat, als gevolg van anticipatie op toekomstige bestemmingsveranderingen, de strikte segmentering van de grondmarkt niet betekent dat de prijsvormingsprocessen in de deelmarkten volkomen los van elkaar staan. In deze paragraaf zal worden ingegaan op



enige specifieke gevolgen van de prijsontwikkelingen die het resultaat zijn van de wijze waarop de overheid de gebruiksmogelijkheden van grond beperkt.

*(i) De gevolgen voor de prijs van koopwoningen*

Het terughoudende overheidsbeleid om landbouwgrond een bestemming 'wonen' te geven en de lange termijn die ermee gemoeid is om de bestemmingsverandering daadwerkelijk te effectueren, hebben bijgedragen aan de forse stijging van de prijs van koopwoningen in de afgelopen jaren. Met een rekenvoorbeeld kan een idee worden verkregen van de orde van grootte van het grondprijseffect. Stel dat de som van landbouwkundige waarde plus de kosten van ontwikkeling tot bouwgrond tot een vierkante meter prijs van 100 gulden leidt. Als gevolg van de toegenomen schaarste die mede door het beleid is veroorzaakt, is de vierkante meter prijs in veel gemeenten de afgelopen jaren in het westen opgelopen tot boven de 500 gulden. Bij een kavelgrootte van, zeg, 200 vierkante meter en een vierkante meter prijs van 500 gulden betekent dit dat er zo'n 80.000 gulden aan 'schaarstepremie' moet worden betaald. Die schaarstepremie rust niet alleen op nieuwbouwwoningen. Omdat bestaande en nieuwbouwwoningen voor de meeste woonconsumenten zeer acceptabele substituten zijn, rust ze ook op bestaande woningen. Van (de toename van) deze schaarstepremie profiteren bovenal de eigenaren/verkopers van bouwgrond (boeren, projectontwikkelaars, gemeenten) en de uittrekders van de koopwoningmarkt resp. hun erfgenamen. Een boerderij van bijvoorbeeld 50 hectare heeft een agrarische waarde van zo'n 3 miljoen gulden. Indien de agrarische bestemming verandert in een bestemming wonen, dan kan de waarde in de huidige VINEX-locaties stijgen tot zo'n 25 miljoen gulden (zie ook de Schutter, 1997). Toetreders tot de woningmarkt, d.w.z. degenen die voor het eerst een huis kopen, zijn de dupe van deze schaarste. De extra rent fungeert als *toegangspremie* tot de markt voor koopwoningen.<sup>3132</sup>

*(ii) De gevolgen voor de kwaliteit van de nieuwbouwwoningen*

Als ruim wonen duur is, neemt de vraag naar ruimte, *ceteris paribus*, af en resulteert een relatief compacte bouw. Behalve dit prijseffect is er ook een inkomenseffect waar te nemen. Door verandering in samenstelling van de woningen (relatief weinig meerge-

<sup>31</sup> Indien de toetreders na verloop van jaren uittrekders worden en de grond heeft (reëel) zijn waarde weten te behouden, dan blijft het verlies beperkt tot de financieringslasten van het extra vermogen dat voor de financiering van het huis nodig was.

<sup>32</sup> Overigens betaalt, zoals eerder ook al aan de orde kwam, de toetreders niet altijd de gehele *toegangspremie*. Met name nieuwbouw wordt soms tegen niet-marktconforme (lagere) prijzen verkocht (zie CPB 1999, Volkskrant 14/03/98 'Tombola's met lage prijzen' of Priemus et al., 1998).

zinswoningen) en minder ruimte voor groen en andere publieke voorzieningen is compacte bouw in Nederland samengegaan met, op regionaal niveau, *grosso modo* een vergroting van de gemiddelde woonkavel. Het inkomenseffect was gemiddeld groter dan het prijseffect. Het feit dat de bouwkavels in Nederland, in vergelijking met het buitenland, klein lijken (Nyfer, 1998) zegt overigens niet zoveel, aangezien de open ruimte in Nederland verhoudingsgewijs schaars is.

*(iii) De gevolgen voor de openbare ruimten*

Dure bouwgrond betekent dure openbare ruimte. Om de begroting sluitend te krijgen kan daarom *ceteris paribus* maar weinig openbare ruimte worden gereserveerd voor groen- en speelvoorzieningen.

*(iv) De gevolgen voor de hoogte van de huren*

Vanuit een economisch gezichtspunt kan een woning worden gezien als een bundel consumptiegoederen. Met het verstrijken van de tijd komen die consumptiegoederen vrij en kunnen ze worden verbruikt. Omdat de bundel als eenheid moet worden geproduceerd, vormen rentekosten op de productie (op de investering) een belangrijk deel van de kosten. Met een daling van de (reële) rente daalt daarom de kostprijs van de woningdiensten die in latere jaren vrijkomen. In een competitieve omgeving zou zo'n kostprijsverlaging uit moeten monden in een daling van de prijs die de afnemers van de woondiensten, de huurders, moeten betalen, in dit geval: in een daling van de huren. Ondanks de daling van de reële rente heeft zich zo'n ontwikkeling de afgelopen jaren niet voorgedaan. Integendeel zelfs, gecorrigeerd voor inflatie zijn de huren juist fors gestegen. Die stijging werd bovenal ingegeven door de verlaging van de objectsubsidies. Een deel ervan kon evenwel slechts geëffectueerd worden doordat de huurders met een relatief hoog inkomen, onder meer vanwege het restrictieve beleid in de koopsector, geen concurrerend alternatief hadden. Onder andere omdat de huurders in de hogere huursegmenten de koopsector wilden betreden, stegen de prijzen van koopwoningen. Zowel de relatief grote belangstelling van huurders voor kopen als de (toenemende) leegstand in wijken en regio's waar het koopalternatief er wel is, zijn hiervan een aanwijzing (zie CBS, 1998, Financiële Maandstatistiek).

*(v) De gevolgen voor de kosten van bedrijfsterreinen*

Zoals al eerder werd benadrukt, onderscheiden bedrijven zich o.a. van woonconsumenten doordat ze in het algemeen minder gebonden zijn aan een plaats, regio of land. Bovendien zijn ze minder talrijk en, als ze niet al te vervuilend zijn, gewild. De onderhandelingspositie van veel bedrijven is daardoor sterker dan die van woonconsumenten. Dat verklaart waarom voor bouwgrond binnen een zelfde uitbreidingsproject

(grote) bedrijven dikwijls minder betalen dan toekomstige woningbezitters (zie tabel 4.1). Dat neemt evenwel niet weg dat een hoge prijs voor grond met een functie wonen het, *ceteris paribus*, minder aantrekkelijk maakt voor gemeenten om goedkope bedrijfsterreinen aan te bieden. Er valt minder aan de ontwikkeling tot bedrijfsterrein te verdienen. Voor de lange termijn economische ontwikkeling zou dat geen gunstige situatie opleveren<sup>33</sup>. Overigens bleek uit tabel 3.9 dat er van zo'n situatie in Nederland momenteel geen sprake is: op nationaal niveau is er een ruim aanbod van bedrijfsterreinen. In hoofdstuk 6 zal dieper op dit punt worden ingegaan.

*(vi) De gevolgen voor het buitengebied*

De relatief compacte bouw in de Randstad die het gevolg is van het ruimtelijke ordeningsbeleid, heeft ook tot gevolg daar verhoudingsgewijs weinig weidegrond en akkerbouwland aan de landbouw behoeft te worden onttrokken. Het rantsoeneringsbeleid vertraagt aldus de snelheid waarmee het buitengebied aan allerlei verstedelijkingsprocessen wordt opgeofferd. Bovendien wordt verhinderd dat open ruimtes in (relatief) dunbebouwde woongebieden veranderen. Het uiteindelijke effect blijkt in de praktijk echter minder groot dan het geplande effect. Een gevolg van compacte bouw die niet in overeenstemming is met de preferenties van de woonconsumenten is namelijk dat naar substituten elders gezocht wordt. Die substituten hebben in Nederland de vorm aangenomen van (tweede/recreatie) woningen in buitengebieden en het suburbane woongebied waar minder sterke restricties gelden dan in, bijvoorbeeld, de VINEX-locaties (zie ook CPB, 1997d).

*(vii) De gevolgen voor de landbouw (incl. pachters)*

Nederlandse boeren en tuinders opereren op de Europese markt. Hoge grondprijzen drijven de kostprijs op. Indien de hoge grondprijzen een weerspiegeling zijn van de winstgevendheid van de landbouw of van een winstgevende aanwending van grond elders (zie figuur 2.4) is dit op zichzelf niet bezwaarlijk. Integendeel, de hoge grondprijzen bevorderen dan dat de grond op nationaal niveau efficiënt wordt aangewend; ze zijn er de uitdrukking van.

Een stijging van de grondprijzen komt ook tot uitdrukking in een vermogensgroei van de grondeigenaars. Voor een belangrijk deel zijn dit de landbouwers zelf. Uittreders en erfgenamen die niet toetreden, verzilveren de 'papierene' vermogensgroei op rekening van toetreders en degenen die hun bedrijf vergroten. Voor bedrijfsovernames en

<sup>33</sup> Een aanzienlijk deel van de extra ruimtevrage voor werken zal zich binnen woonlocaties voordoen (winkels, kantoren, banken e.d., EFO).

schaalvergroting is bijgevolg steeds meer vermogen nodig. In zoverre de agrarische grond niet in eigendom is van de boeren en tuinders maar gepacht wordt, komt een stijging van de grondprijzen, in beginsel, d.w.z. indien de Pachtwet het toestaat, tot uitdrukking in een stijging van de pachtprijzen. Zo wordt voor 1999 voorgesteld de pachtprijzen met 20% te verhogen (persbericht MLNV, 20-09-98). Voor de landbouw zelf, en voor de eraan gekoppelde delen van de voedingsmiddelenindustrie zijn hoge grondprijzen als gevolg van ontwikkelingen buiten de landbouw, niet aantrekkelijk. De kostprijs wordt er door verhoogd waardoor de internationale concurrentiepositie verslechtert.

*(viii) De gevolgen voor de realisatie van infrastructuur en de EHS*

Als de prijs van landbouwgrond stijgt en bij aankoop ervan voor de uitvoering van infrastructurele werken en de EHS de agrarische waarde wordt betaald, nemen de kosten van dit type projecten toe. Nu al blijken de enige jaren geleden voor de uitvoering van de EHS gereserveerde gelden bij lange na niet voldoende. Voor de periode tot 2010 wordt het tekort geraamd op zo'n 1 miljard gulden (CPB et al., 1998). Ondanks die hogere kosten blijven de betaalde bedragen per oppervlakte-eenheid ver achter bij hetgeen bij een functieverandering van landbouw in bouwgrond wordt betaald. De grote prijsverschillen tussen de verschillende functies (resp. tussen *groene* en *rode functies*) wekken ook onbegrip en onvrede omdat in veel gevallen de koper dezelfde is, nl. de overheid. Onbegrip en onvrede zijn niet bevorderlijk voor een voorspoedig verloop van de geplande functieveranderingsprocessen.

#### **4.5 Beoordeling**

Hoe moeten de in de vorige paragraaf geschetste gevolgen worden beoordeeld? Nemen we de beschouwingen uit hoofdstuk 2 als uitgangspunt dan kan allereerst worden geconstateerd dat als gevolg van externe effecten, incl. de publieke functie van grond, prijsverschillen tussen de functies vanuit een economisch gezichtspunt 'gerechtvaardigd' zijn. Met name grond voor urbaan gebruik als wonen, bedrijfsterrein en industrie behoort (excl. ontwikkelingskosten) duurder te zijn dan de gebruiksfuncties die positieve externe effecten met zich meebrengen zoals de functie natuur en, zij het in mindere mate, de grondgebonden landbouw. Daarbij zij benadrukt dat de politiek uiteindelijk verantwoordelijk is voor de vaststelling van de waarde van de publieke goederen als open ruimte, biodiversiteit e.d. en daarmee voor de prijsverschillen.

De theoretische beschouwing in hoofdstuk 2 impliceert echter meer dan dat er prijsverschillen moeten zijn. Beargumenteerd werd dat een functieverandering niet alleen de welvaart van de direct betrokken marktpartijen beïnvloedt, maar ook die van partijen die niet in de markttransactie betrokkenen zijn. Indien naar maatschappelijk

welvaartsvergroting wordt gestreefd, dient de overheid zodanig in te grijpen dat uit de winst van de direct betrokkenen het eventuele verlies van de niet-betrokkenen wordt gecompenseerd. Concreet betekent dit dat de hogere prijs bij een negatief extern effect aan de (niet-betrokken) benadeelden ten goede behoort te vallen. De vraag of dit in de huidige situatie het geval is, zal worden beantwoord voor de vier in de vorige paragrafen onderscheiden functiewijzigingen.

Voor elk van de onderscheiden partijen zal een kosten- en batenoverzicht worden opgesteld. Dit overzicht vormt de basis voor een beoordeling. Omdat de kosten en baten voor de overheid uiteindelijk bij de burgers terechtkomen, heeft het geen zin zo'n opstelling voor overheid te maken. Bij de vaststelling of iets een kost of een baat is, wordt de situatie zonder overheidsingrijpen als referentie genomen. Twee belangrijke randvoorwaarden van dit referentiescenario zijn (a) dat er door de groei van de economie, door immigratie en door een autonome groei van de bevolking, steeds meer ruimte voor wonen en andere urbane functies nodig is; (b) dat aanpassingen van aanbod van grond aan schommelingen of verschuivingen van de vraag inherent traag zijn.

*(i) Landbouwgrond krijgt een bestemming woningbouw*

Bij de bestemmingsverandering van landbouwgrond in grond voor wonen kunnen, enigszins geschematiseerd, vijf partijen worden onderscheiden: de oorspronkelijke grondeigenaars, dit zijn voor het merendeel boeren, projectontwikkelaars incl. bouwondernemingen, toekomstige bewoners, overige burgers en de overheid. Van deze vijf groepen zijn de grondeigenaars, de projectontwikkelaars, de toekomstige woningbezitter en de overheid de direct betrokkenen. De overheid is de behartiger van de belangen van de niet direct betrokken partijen, te weten de toekomstige bewoners en de overige burgers. De niet-direct betrokken overige burgers kunnen nog worden onderverdeeld in de huiseigenaren elders in de regio, de huurders van een woning elders in de regio en de burgers als eigenaar van het positieve externe effect als open ruimte, biodiversiteit e.d. Kortheidshalve worden hierna alle externe effecten samengevat met 'open ruimte'. De analyse en beschrijving tot nu toe resulteren dan in de volgende kosten- en batenopstelling:

- Kosten en baten van grondeigenaar.

In de meeste gevallen is de grondeigenaar een agrariër. Doordat de agrariër zijn grond kwijt raakt, verliest hij (een deel van) zijn agrarische productiecapaciteit. Zijn baten bestaan uit de vergoeding voor dit vermogensverlies plus een groot deel van de rent die het gevolg is van een evt. restrictief grondbeleid. Hoe hoger die rent hoe meer de agrariër in de huidige situatie wordt gecompenseerd. In de tweede helft van deze paragraaf zal worden betoogd dat er structureel sprake is van overcompensatie.

- Kosten en baten van een projectontwikkelaar.

Behalve een vergoeding voor geleverde diensten kan een projectontwikkelaar ook een deel van de rent van een restrictief grondbeleid naar zich toe trekken. Omdat hij dikwijls beter geïnformeerd is over de regionale woningmarkt en naar tijd en economische omvang grootschaliger opereert dan de oorspronkelijke grondeigenaar (dikwijls een agrariër) en mede daardoor in het algemeen meer risico's kan nemen, weet hij, in geval van schaarste door rantsoenering, meestal een deel van de rent op de bouwgrond (evt. in de vorm van extra winst op het bouwen) naar zich toe te halen. Om min of meer dezelfde redenen komt dikwijls ook een deel van de rent bij de gemeente terecht.

- De toekomstige bewoner.

De toekomstige bewoner betaalt, door aankoop of huur van de woning de kostprijs van het huis plus, in geval van schaarste door rantsoenering, de rent van de grond. Indien, zoals soms het geval is, de koopprijs lager ligt dan de prijs van een kwalitatief gelijkwaardig bestaand huis elders in de regio, betaalt hij slechts een deel van de rent<sup>34</sup>. Een aanwijzing voor dit laatste is het bestaan van wachtrijen of het effectief zijn van restrictieve criteria bij de verkoop van nieuwbouwwoningen.

- Eigenaren van bestaande woningen in de regio.

Een door overheidsingrijpen gecreëerde schaarste van bouwgrond heeft ook gevolgen voor huizenbezitters buiten het project. Als bouwgrond en woningen relatief in prijs stijgen, genieten bezitters van huizen een vermogenswinst. Tegenover de vermogenswinst staat een stijging van de woonlasten. Voor een deel is dat een 'papieren' stijging (de opportunity costs van het woningbezit stijgen) voor een ander deel is die stijging reëel. Dit tweede deel komt tot uitdrukking in een stijging van de onroerend zaakbelasting, eigenaarsverzekeringen e.d. Uittreders profiteren van de vermogenswinst. Eigenaar-bewoners kunnen door gebruik te maken van hun grotere leencapaciteit een deel van de vermogenswinst omzetten in een vergroting van hun consumptie. Toetreders worden geconfronteerd met extra financieringslasten.

- Huurders.

Bij een stijging van de prijzen voor bouwgrond neemt *ceteris paribus* de ruimte voor huurverhogingen van bestaande woningen toe. Huiseigenaren die hun huizen verhuren kunnen aldus de vermogenswinsten bij de huurder stap voor stap te gelde maken. Huurders

<sup>34</sup> Zie 'de werking van de markt voor nieuwbouwwoningen'.

zijn daarmee verliezers. In het geval de hogere prijzen van bouwgrond door trage aanpassing komen, is er sprake van *windfall profits* voor de verhuurders, die mogelijk geen tijdelijk karakter hebben.

- Niet direct betrokken burgers (inclusief de overheid).

De omzetting van landbouwgrond in bouwgrond heeft als nadeel dat de omvang van de, door de meeste burgers, positief gewaardeerde open ruimte afneemt. Hun welvaart neemt dus af. Door de omzetting aan strenge restricties te onderwerpen, worden de omvang en het karakter van de welvaartsafname aan banden gelegd. In zoverre het gemeentelijk grondbedrijf een deel van de daardoor ontstane rents naar zich toe weet te trekken en de winst van het grondbedrijf ten algemene nutte wordt aangewend, worden de niet direct betrokken burgers in min of meerdere mate voor deze welvaartsafname gecompenseerd.

De kosten- en batenrekening laat een gemengd beeld zien. Er kunnen, ten opzichte van een situatie waarin geen of weinig beperkingen aan de omzetting van landbouwgrond in bouwgrond worden opgelegd (weinig of geen overheidsingrijpen), vier winnaars worden aangewezen: Ten eerste de eigenaren van de betreffende landbouwgrond (evt. samen met de projectontwikkelaar en het gemeentelijk grondbedrijf). Ten tweede de uittreeders uit de (regionale) woningmarkt. Ten derde de verhuurders van bestaande woningen die dankzij de schaarste huurverhogingen kunnen doorvoeren die in een evenwichtsituatie niet tot stand zouden kunnen worden gebracht (de dreiging van huurders om massaal te gaan kopen, zou voor een bovengrens op de huren zorgen). En ten vierde, zij het in mindere mate, de huidige eigenaar-bewoners van huizen.

Verliezers zijn allereerst de toetreders tot de woningmarkt en de huurders die met extra huurverhogingen worden geconfronteerd. Voor de burger die open ruimte preferiert boven bebouwde omgeving ligt de zaak gecompliceerder. Weliswaar neemt zijn welvaart als gevolg van de voortschrijdende urbanisatie af zonder dat hij daarvoor expliciet wordt vergoed, maar in zoverre dit het gevolg is van een groei van de bevolking, is dit onvermijdelijk. Nieuwkomers (nieuwgeborenen en migranten) behoeven, zo wordt hier verondersteld, principieel geen toegangsprijs te betalen. Compensatie van negatieve externe effecten is dan niet aan de orde<sup>35</sup>.

Anders ligt dit indien aan het extra beslag op ruimte economische redenen ten grondslag liggen, bijvoorbeeld indien ze voortkomt uit de behoefte om groter te wonen. In dit geval heeft het marktgedrag van de ene burger negatieve gevolgen voor de welvaart van de anderen.

<sup>35</sup> Dikwijls betalen nieuwkomers wel de 'rent' al worden ze hier dan vaak weer voor gecompenseerd in de vorm van huursubsidies. In dat geval betaalt uiteindelijk de belastingbetaler de 'rent'.

Weliswaar is het verlies aan open ruimte bij een restrictief functiewijzigingsbeleid minder groot dan in het geval er helemaal geen restrictie op de omzetting zouden bestaan, maar er blijft sprake van een gedwongen welvaartsverlies waar geen compensatie tegenover staat.

De kosten- en batenopstelling geeft aanleiding tot de volgende drie vragen.

- (i) Is er een theoretische rechtvaardiging voor de huidige toedeling van de vermogenswinsten?
- (ii) Zijn er redenen de verliezers te compenseren?
- (iii) Is er reden voor de overheid om meer of minder beperkend op te treden met betrekking tot de omzetting van landbouwgrond in grond ten behoeve van woningbouw?

Bij de beantwoording van deze drie vragen wordt verondersteld dat de overheid naar maximalisering van de maatschappelijke welvaart streeft en dat daarbij past dat onbedoelde effecten op de inkomensverdeling in redelijkheid dienen te worden vermeden. In wat volgt wordt uitgegaan van de periode 1988-1998.

Wat de eerste vraag betreft luidt het antwoord dan: in beginsel niet. De winsten zijn het directe gevolg van het restrictieve beleid van de overheid. Het restrictieve beleid is gebaseerd op het feit dat er negatieve externe effecten zijn, dat wil zeggen: de functieverandering heeft negatieve gevolgen op de welvaart van niet-betrokkenen, i.c. de verkleining/kwaliteitsvermindering van de open, veelal agrarische, ruimte. Indien naar maatschappelijk welvaartsverbeteringen zou worden gestreefd, dan zouden de 'getroffen' burgers dienen te worden gecompenseerd uit de winst van de winnaars. Dit betekent dat (vermogens-)winsten die direct samenhangen met het restrictieve karakter van het grondmarktbeleid in beginsel aan de (regionale) gemeenschap ten deel zouden moeten vallen. Dit geldt in het algemeen, maar in het bijzonder de laatste tien jaar omdat de extra rents in die periode sterk gestegen zijn. Daarmee is ook antwoord op de tweede vraag gegeven. In paragraaf 4.6 zal hierop nog worden teruggekomen.

Voor het beantwoorden van de derde vraag dient eerst een verklaring gevonden te worden van de sterk gestegen prijzen in de periode 1988-1998 voor woningbouw en woningbouwgrond.

Het prijsverschil tussen grond met een bouwbestemming en een agrarische bestemming is het resultaat van overheidsingrijpen; de hoeveelheid grond met bouwbestemming wordt beperkt om de open ruimte te beschermen. In de ideale situatie geeft het prijsverschil tussen bouwgrond en landbouwgrond precies de maatschappelijke waardering van open ruimte en ander externe effecten weer. De prijsstijging van bouwgrond kan impliceren dat de maatschappelijke waardering voor open ruimte sterk is toegenomen, maar ook kan



het wijzen op een afwijking van de ideale situatie, waardoor het prijsverschil niet langer overeenkomt met de waardering van de externe effecten. Omdat de waardering van open ruimte onbekend is, kennen we alleen het prijsverschil tussen verschillende bestemmingen van grond, maar niet de maatschappelijk optimale verhouding.

Er zijn, zowel empirisch als theoretisch, een aantal mogelijke verklaringen van de gestegen prijzen voor woningbouwgrond.<sup>36</sup>

*(a) Stijgend inkomen*

Een hoger inkomen doet de vraag naar woningbouwgrond toenemen. Omdat van consumptiegoederen de productie wel kan worden vergroot, maar de hoeveelheid grond gegeven is, wordt grond relatief schaarser en stijgt de prijs niet alleen absoluut maar ook relatief ten opzichte van consumptiegoederen.

*(b) Toenemende bevolking*

Ook nu neemt de vraag naar woningbouwgrond toe. Hoewel de waardering van zowel bouwgrond als open ruimte toeneemt, is het waarschijnlijk dat de vraag naar bouwgrond relatief sterker stijgt. Er bestaat een zekere mate van complementariteit tussen de behoefte aan bouwgrond en de omvang van de bevolking.

*(c) Dalende rente*

Wanneer door afnemende tijdvoorkeur de rente daalt, neemt de waardering voor huidige consumptie ten opzichte van toekomstige consumptie af. Omdat grond tot ver in de toekomst "woondiensten" resp. "natuurdiensten" levert, stijgt de waarde hiervan ten opzichte van lopende consumptie. Bij normale preferenties is er geen reden om te verwachten dat de relatieve voorkeur tussen bouwgrond en vrije grond verandert.

*(d) Hypotheekmarkt*

Door institutionele (fiscale) veranderingen en innovaties op de hypotheekmarkt (spaarhypotheek etc) is het thans gemakkelijker om een hypotheek te krijgen dan een aantal jaar geleden. Hierdoor neemt de vraag naar woningen toe. Bij gegeven aanbod van bouwgrond stijgt de prijs, zowel ten opzichte van consumptie goederen als ook ten opzichte van open ruimte.

<sup>36</sup> Tentatieve schattingen van een huizenprijsvergelijking, waarin vijf genoemde verklaringen significant gevonden worden, zijn te vinden in Van Ees et al. (1998).

*(e) Aanpassingsproces*

Aanpassing van de allocatie van ruimte kost tijd. In de periode van aanpassing kan de bouwgrond extra schaars worden, hetgeen leidt tot sterke stijgingen van woningbouwgrond. De prijsstijging is in dit geval tijdelijk, omdat er sprake is van een tijdelijk grotere schaarste.

*(f) Speculatieve luchtbel*

Er zijn aanwijzingen dat ook speculatie over toekomstige stijgingen de prijs verder heeft opgedreven. Tentatieve schattingen die dit uitwijzen zijn te vinden in Van Ees et al (1998).

Wat kan hieruit geconcludeerd worden? De prijsstijgingen voor woningbouwgrond van de afgelopen tien jaar hebben diverse oorzaken. Een aantal van die oorzaken leiden ook tot een verschuiving in de prijsverhouding woningbouwgrond/open ruimte. Toch kan hieruit niet zonder meer geconcludeerd worden dat er meer grond ter beschikking moet komen voor woningbouw. Hiervoor moet de overheid allereerst in de uitgangspositie de preferenties van huishoudens met betrekking tot de verhouding bouwgrond/open ruimte correct hebben ingeschat. Anders treden er misschien verschuivingen de verkeerde richting op. Daarnaast moet er duidelijkheid zijn omtrent de richting van het effect op de verhouding open ruimte/woningbouwgrond. Enige voorzichtigheid in het aanpassen van de grondverdeling is op zijn plaats wegens het irreversibele karakter van aanpassingen. Dit geldt zeker indien de speculatieve luchtbel uiteenspat door bijv. een verhoging van de rente. Tot slot is het niet zeker dat de prijs van woningbouwgrond zich op dezelfde wijze ‘manifesteert’ als de schaduwprijs voor open ruimte. Er zijn verschillende redenen waarom veranderde voorkeuren voor open ruimte moeilijker zichtbaar worden dan prijsstijgingen van woningbouwgrond. Een inkomensstijging vertaalt zich gemakkelijker naar consumptie voor huizen, dan naar gebleken toegenomen preferenties van open ruimte (wie behartigt het belang van de open ruimte?). Daarnaast treden er free rider effecten op. Consument X wil zelf wel uitbreiden (meer woningbouwgrond) als andere consumenten open ruimte overlaten.

Gezien het feit dat er vele factoren zijn die *allemaal* leiden tot prijsstijgingen van woningbouwgrond, zijn onnodige vertragingen van woningbouwprojecten extra kostbaar omdat die de prijzen nog verder opdrijven. Hieruit volgt weer dat er extra inspanningen nodig zijn om dergelijke vertragingen onder die omstandigheden te verhinderen.

*(ii) Landbouwgrond krijgt een bestemming bedrijfsterrein*

Behalve dat er in plaats van ‘toekomstige bewoners’ ‘toekomstige bedrijven’ zijn betrokken, zijn de partijen bij een bestemmingsverandering van landbouwgrond in bedrijfsterrein *grosso modo* dezelfde als bij de omzetting van landbouwgrond in grond voor wonen. Dikwijls is de bestemmingswijziging landbouwgrond-bedrijfsterrein onderdeel van een

bestemmingsplan waarin ook de functiewijziging landbouwgrond-woningbouwgrond in voorkomt. Vanuit een economische optiek, dat wil zeggen vanuit een optiek waarin rekening wordt gehouden met schaarste (los van het bestemmingsbeleid) en negatieve effecten op natuur en open ruimte, is er dikwijls *geen reden voor verschillen in prijs van woningbouwgrond en bedrijfsterreinen*. In een aantal gevallen zijn de negatieve externe effecten van bedrijven zelfs groter dan van woningen. In die gevallen zou de vierkante meter prijs voor bedrijventerreinen die voor woningbouwgrond moeten overtreffen. Uit tabel 4.1 bleek echter dat bedrijven, gemiddeld genomen, een aanmerkelijk lagere prijs per oppervlakte-eenheid bouwrijpe grond betalen dan kopers van woningen. Blijkbaar worden bedrijven minder beperkingen opgelegd dan woonconsumenten. Er lijken weinig redenen om de *directe* consumptie van ruimte (wonen) meer te rantsoeneren dan de *indirecte* (bedrijven).

Vanwege de betrekkelijk lage prijzen per oppervlakte-eenheid, vertoont de kosten- en batenrekening bij de omzetting van landbouwgrond in bedrijfsterrein relatief kleine bedragen. Wel geldt ook hier dat de extra rent op de grond die het gevolg is van de rantsoenering niet de oorspronkelijke grondeigenaar of de projectontwikkelaar maar de gemeenschap ten deel behoort te vallen. Uiteindelijk zijn *dat* de oorspronkelijke eigenaren van de met de externe effecten samenhangende niet-marktgoederen als open ruimte, biodiversiteit e.d.

*(iii) Landbouwgrond krijgt een bestemming natuur*

Bij de bestemmingsverandering landbouwgrond in natuur zijn, los van de overheid, twee partijen betrokken. Boeren die hun grond kwijt raken en burgers die agrarisch gebied in natuurgebied zien veranderen. Boeren die hun grond kwijt raken krijgen een volledige (agrarische) vergoeding. Burgers die agrarisch gebied in natuurgebied zien veranderen, betalen die verandering via hun belasting. Het omzettingsproces verloopt efficiënt indien aan drie voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste dient de omvang van de bestemmingsverandering overeen te komen met de preferenties van de burgers. Een open democratische besluitvorming is hiervoor de enige waarborg. Ten tweede dient de overheid niet meer dan de zuiver agrarische waarde (incl. evt. specifieke bedrijfsschade) te betalen, dat wil zeggen de betaalde grondprijs dient niet beïnvloed te zijn door de hoge prijzen die bij omzetting van landbouwgrond in bouwgrond worden betaald. En ten derde dient de overheid (de intermediair) het omzettingsproces zelf efficiënt uit te voeren respectievelijk te begeleiden. *Grosso modo* zijn er weinig aanwijzingen dat er bij de omzetting van landbouwgrond in natuur niet aan deze voorwaarden wordt voldaan.

*(iv) Landbouwgrond krijgt een bestemming infrastructuur*

Ook hier geldt dat grondeigenaren (meestal boeren) de (agrarische) bedrijfsschade gecompenseerd krijgen. De kosten van de grondverwerving worden in bijna alle gevallen door de (lokale, regionale of nationale) gemeenschap opgebracht, ook door degenen die er niet van profiteren. Negatieve externe effecten, zoals bijvoorbeeld extra geluidsoverlast, worden veelal niet vergoed. Maar omgekeerd geldt evenzeer dat de baten, zoals bijvoorbeeld een verhoging van onroerend goedprijzen als gevolg van een betere bereikbaarheid niet worden belast. Vanuit een efficiency-oogpunt zou dit, bij afwezigheid van transactiekosten, allemaal wel moeten gebeuren. Een nadeel is echter dat de transactiekosten die gepaard gaan bij het belasten resp. compenseren van dit type dikwijls erg hoog zijn; zo hoog dat het efficiënter kan zijn dit achterwege te laten. Indien dit laatste inderdaad het geval is, is een *first best* niet bereikbaar en lijkt een efficiëntieverbetering bij de bestemmingswijziging niet mogelijk. Met het risico op extra kosten resp. extra baten die een bestemmingswijziging met zich meebrengt, wordt in het gewone marktverkeer bij de koop en verkoop van de grond vooraf rekening gehouden (bijvoorbeeld met de kans dat de gekochte landbouwgrond ooit nog eens makkelijker bereikbaar wordt als gevolg van de aanleg van een weg).

*(v) Landbouwgrond blijft landbouwgrond*

In wisselwerking met de hoge grondprijzen is de landbouw in Nederland steeds grondintensiever geworden. Deze ontwikkeling is niet bevorderlijk geweest voor het behoud van de kwaliteit van het milieu en het buitengebied. Zolang geen rekening behoefde te worden gehouden met de kwaliteit van het buitengebied, kon het proces van intensivering echter probleemloos toenemen. De afgelopen decennia is de maatschappelijke houding tegenover het proces van toenemende intensivering drastisch gewijzigd. Resultaat is dat via allerlei milieuvoorschriften landbouwers min of meer gedwongen zijn te extensiveren. Vanuit gaande dat de niet-landbouw eigenaar is van het grond- en oppervlaktewater, de open ruimte, de landelijke biodiversiteit e.d., dan is dergelijk beleid een typisch voorbeeld van het corrigeren van marktfalen. Indien het correctieproces zelf op efficiënte wijze plaatsvindt en indien de doeleinden op democratische wijze en op basis van rationele argumenten tot stand komen, is het welvaartsvergroterend. De opwaartse druk uit de stad op de prijzen van landbouwgrond bemoeilijkt de aanpassing van de landbouw aan deze nieuwe maatschappelijke eisen.

De beoordeling van het beleid bij functiewijzigingen kan worden uitgebreid met de vraag of er meer marktwerking wenselijk is bij de precieze invulling van het gebruik *nadat* de algemene functiewijziging heeft plaatsgevonden. Hoewel dit thema op zich nadere studie vereist, volstaan wij hier met enige algemene beschouwingen in box.4.2.

---

#### Box 4.2 Meer marktwerking binnen segmenten

In plaats van een gedetailleerde uitwerking van een bestemmingsplan, zou de overheid in een aantal gevallen kunnen volstaan met algemene richtlijnen. De vaststelling van de aantallen en de typen woningen/bedrijven, de oppervlakte groen e.d. zou aan de ontwikkelaar van de bouwlocatie kunnen worden overgelaten.

Het *voordeel* hiervan is dat, in vergelijking met de huidige situatie, veel meer aan de private consumentenvoorkeuren tegemoet kan worden gekomen (vgl. de kritiek op het compacte bouwconcept). Deze 'tegenoetkoming aan de consumentenvoorkeuren' geldt natuurlijk binnen de randvoorwaarde van het *budget* van de consument en binnen de richtlijnen van de ruimtelijke ordening.

Een mogelijk *bezwaar* van meer marktwerking binnen bijvoorbeeld het segment wonen zou kunnen zijn dat de uitkomst van het marktproces tot te weinig woningbouw voor lage inkomens zou leiden. Kruissubsidies vallen weg en het budget is onvoldoende groot. In een voldoende flexibele situatie zal zo'n situatie zich alleen voor doen indien zonder subsidie op de woondienst de vraag naar woondiensten niet overeenkomt met de maatschappelijk gewenste woonkwaliteit. De welvaartstheorie suggereert dan om door middel van directe toeslagen de woonconsumptie op het maatschappelijk gewenste peil te brengen. Vanwege het maatschappelijke belang dat aan een goede volkshuisvesting wordt gehecht, zouden die gebonden moeten zijn aan de woondienst. In concreto kunnen die directe toeslagen de vorm aannemen van een individuele huur- of rentesubsidie. Anders gezegd: met een systeem van heffingen en subsidies kan, in beginsel, iedere gewenste maatschappelijke allocatie van de ruimte worden gerealiseerd.

De echte afweging tussen verschillende instrumenten moet dientengevolge plaatsvinden op basis van transactiekosten: soms zijn de transactiekosten bij het systeem van heffingen en subsidies groter dan het nut (meer marktwerking) dat het genereert. Een nadere studie hierover, alsmede enige experimenten lijken gewenst.

---

#### **4.6 Alternatieve arrangementen met andere of grotere welvaartseffecten**

De beoordeling in de voorgaande paragraaf wijst in ieder geval op twee onevenwichtigheden bij functiewijzigingen:

De eerste onevenwichtigheid is dat de afgelopen jaren het aanbod van woningbouwgrond zich betrekkelijk traag heeft aangepast aan de toenemende vraag naar woningen en dus ook naar ruimte voor wonen. Hiervoor zijn verschillende verklaringen denkbaar. Allereerst zij nogmaals benadrukt dat, door de eigenschappen van grond, er een inherente traagheid in de aanpassing van het aanbod zit. Er zijn echter redenen om aan te nemen dat hier niet alles mee verklaard is. Zo zijn er aanwijzingen dat de overheid weliswaar het aanbod heeft aangepast (Vinex), maar dat bij de realisatie van bouwprojecten vertragingen zijn opgelopen. Het feit dat de overheid het aanbod heeft aangepast kan geïnterpreteerd worden als een signaal dat de prijsstijging niet kan worden verklaard uit een recente grote toename van de sociale waardering van externe effecten die met de omzetting van landbouwgrond in grond voor woningbouw gepaard gaat. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de maatschappelijke en politieke discussie zich steeds meer richt op een 'afscheid van het compacte bouwen'. Ook het feit dat er relatief veel wordt gebouwd buiten Vinex om, duidt erop dat de aanpassing te traag verloopt. Vanwege deze relatief trage reactie van het aanbod op de toegenomen vraag hebben zich de afgelopen jaren grote, onbedoelde, verschuivingen in vermogens en woonlasten voorgedaan. Het lijkt redelijk deze onbedoelde verschuivingen te vermijden.

De tweede onevenwichtigheid is dat degenen die de schade ondervinden van het verlies aan open ruimte als gevolg van omzetting van landbouwgrond naar bouwgrond, niet gecompenseerd worden. De schaarstepremie valt thans de grondeigenaren (boer, projectontwikkelaar en soms het gemeentelijk grondbedrijf) ten deel.

##### *Suggesties voor beleidswijzigingen*

De eerste onevenwichtigheid zal, als gevolg van ongewisse ontwikkelingen, nooit helemaal kunnen worden voorkomen. Ook vanwege de beperkte capaciteit van de bouwers zal een reactie op korte termijn schommelingen in de vraag relatief veel tijd kosten. Echter, door, bij eenzelfde beleid ten aanzien van woningdichtheid, beter te anticiperen op ontwikkelingen die wel te voorzien zijn, zoals het wijzigen van het huurbeleid, kunnen extreme reacties wel enigszins worden gedempt.

Op de tweede onevenwichtigheid zou kunnen worden gereageerd door bij de aankoop van landbouwgrond ten behoeve van de woningbouw niet meer dan de schade die aan het agrarische bedrijf wordt aangericht te betalen. Ter compensatie van de negatieve externe effecten van uitbreiding van bebouwd gebied, zou vervolgens een heffing op de te bebouwen

grond kunnen worden gelegd die maximaal gelijk kan zijn aan de (geschatte) marktprijs van de bouwgrond minus de agrarische waarde (gecorrigeerd voor ontwikkelingskosten). Idealiter zou ze gelijk moeten zijn aan de monetaire waarde van de vernietiging van positieve externe effecten die de functiewijziging met zich mee brengt. De opbrengst van de heffing zou ten goede kunnen komen aan de (regionale) gemeenschap. Een dergelijke schadevergoeding en compensatie stroken met het beginsel dat de compensaties bij de eigenaars terecht dienen te komen. De waarde van het bouwrecht dat aan een stuk grond wordt toegekend valt in dit voorstel dus niet de toevallige eigenaar van de grond ten deel maar de gezamenlijke eigenaren van de externe effecten. Het zijn namelijk de externe effecten die aan het bestaan van het bouwrecht ten grondslag liggen.

De invoering van een dergelijk systeem van heffingen en schadevergoedingen zou kunnen plaatsvinden doordat het voorkeursrecht van aankoop van de overheid (gemeenten) is uitgebreid tot de uitleggebieden. Noodzakelijk is dit echter niet<sup>37</sup>; voldoende hoge heffingen bij de omzetting van landbouwgrond in bouwgrond zouden er eveneens borg voor kunnen staan dat (i) de landbouw vergoed wordt voor de schade die ze leidt, en (ii) de opbrengst van het toegekende recht naar de gemeenschap gaat. Zo'n systeem van heffingen gaat vanzelfsprekend met uitvoeringskosten gepaard. Nadere studie is nodig hoe het systeem zodanig vormgegeven kan worden dat deze uitvoeringskosten beperkt blijven. Ook dient aandacht geschonken te worden aan de 'betrouwbare overheid'. Projectontwikkelaars hebben grondposities ingenomen, uitgaande van bepaalde wet- en regelgeving. Een (forse) heffing op bouwgrond, kan sterke vermogens- en inkomenseffecten genereren. Een overgangsregeling kan hier oplossing bieden.

Een beleid waarbij de prijs van het externe effect van de grond wordt losgekoppeld van de grondprijs, gecombineerd met het vermijden van vertragingen, heeft nog andere consequenties:

- Als de huren 'te veel' zouden stijgen, zijn er voor de huurders sneller goedkopere alternatieven beschikbaar. De welvaart van huurders wordt hierdoor vergroot. De concurrentie tussen huur- en koopwoningen neemt toe. Dit betekent tevens dat verhuurders (bijv. corporaties) niet gemakkelijk winst uit hun duurdere woningen kunnen behalen. Thans kunnen die huurders immers onvoldoende alternatief op de markt vinden. Verhuurders hebben dan tevens een goede prikkel om efficiënter te werken (minder mogelijkheden op kruissubsidies e.d.).

<sup>37</sup> En het vormt ook geen garantie. Voorkeursrecht impliceert immers nog geen prijs gelijk aan de agrarische waarde.

- De geringere druk op de prijzen van agrarische grond vanuit ‘de stad’ zal tot lagere grondprijzen in het agrarische verkeer leiden. Er is immers minder aanleiding om te speculeren of grondposities in te nemen. De realisering van milieudoelen (bijv. extensivering) door de landbouw alsmede de agrarische bedrijfsontwikkeling worden hierdoor vergemakkelijkt.

- Hetzelfde geldt voor de realisatie van de natuurdoeleinden (EHS). Een psychologisch voordeel hierbij is dat grondeigenaren (boeren) die grond afstaan voor een *groene* functie (natuur) zich niet benadeeld voelen ten opzichte van een eigenaar die grond aan een *rode* functie (bebouwd gebied) op moet offeren.

Een nadeel van de gesuggereerde beleidsaanpassingen lijkt te zijn dat lagere prijzen tot grotere kavels en dus tot meer bebouwd gebied kunnen leiden. Toch hoeft dit niet zo te zijn. In beginsel dient de heffing namelijk zo hoog zijn dat de aantasting van de open ruimte er, in de ogen van de betrokken gemeenschap, door wordt gecompenseerd (zie hoofdstuk 2). Op die manier wordt maximaal aan de consumentenvoorkeuren voor zowel publieke als private goederen tegemoet gekomen. Het vaststellen van de exacte hoogte van zo'n heffing is natuurlijk zeer moeilijk en in laatste instantie een verantwoordelijkheid van de politiek. Het hanteren van enige redelijke vuistregels voor het bepalen van die heffingen lijkt evenwel goed mogelijk. De nadelen die hiermee gepaard gaan (verkeerde heffingen, administratiekosten) moeten gewogen worden tegen de eerder genoemde nadelen van het huidige beleid.



## 5 Woningbouwgrond

*De gemeente speelt een belangrijke rol bij de prijsvorming op de grondmarkt voor woningbouw. De residuele waardemethode is een belangrijk instrument voor de gemeente om de grondprijs te bepalen. In dit hoofdstuk wordt de grondprijsvorming op de grondmarkt voor woningbouw nader besproken. Aan de orde komt het marktfaalen waarop het ingrijpen van de overheid is gebaseerd en welke problemen er aan het overheidsingrijpen kleven. Verschillende alternatieven, zoals het veilen van grond bestemd voor woningbouw, komen aan de orde. De voor- en nadelen van de huidige grondprijsvorming en de alternatieven worden tegen elkaar afgezet.*

### 5.1 Inleiding

De overheidsbemoediging met de nieuwbouwmarkt is lange tijd gerechtvaardigd vanuit de noodzaak om de woningnood op te lossen. Hierbij moest de overheid voldoende sociale woningbouw garanderen en bepaalde minimum kwaliteitseisen aan (sociale) woningbouw opleggen. De eisen die consumenten aan woningen stelden waren bescheidener dan nu, omdat er thans geen acute woningnoodproblemen meer spelen en consumenten ook meer betalen kunnen voor kwaliteit. Deze ontwikkelingen betekenen een verandering in de rol van de overheid. Gedeeltelijk heeft die verandering al plaatsgevonden (bijv. de bruteringsoperatie). Het is echter goed denkbaar dat er nog ruimte voor verbeteringen is, zodat het goed is de rol van de overheid onder de huidige omstandigheden nog eens tegen het licht te houden.

De reden van het overheidsingrijpen in de huidige situatie is dat bij de uitkomsten van een vrije markt de mogelijke negatieve effecten van woningbouw op de ruimtelijke kwaliteit onvoldoende tot uiting komen. Omdat de gemeente (veelal) de enige aanbieder van bouwrijpe grond is, bepaalt zij de grondprijzen voor deze grond. De manier waarop de gemeente de prijs bepaalt ligt daarmee geenszins vast. De huidige manier waarop bouwplannen en de grondprijs tot stand komen impliceert dat de overheid vrij fundamenteel in de markt ingrijpt. Het is denkbaar en wellicht wenselijk dat de overheid marktpartijen effectiever inschakelt dan thans gebeurt, via bijvoorbeeld het veilen van grond onder randvoorwaarden. Veilen heeft als voordeel dat de overheid minder inzicht in de verkoopprijzen en de

bouwkosten nodig heeft om de grondprijzen te kunnen bepalen. Veilen kan ook de innovatie vanuit de markt bevorderen. Dit hoofdstuk bekijkt onder welke voorwaarden de verschillende vormen van veilen een zinvol alternatief kunnen vormen voor het huidige beleid.

In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de grondprijsvorming in de woningbouw in de huidige situatie. In paragraaf 5.3 worden alternatieven voor de grondprijsvorming in de vorm van veilingen gepresenteerd. Paragraaf 5.4 behandelt de effecten van veilingen op de grondprijzen. In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op publiek-private samenwerking. Paragraaf 5.6 bevat de conclusies.

## **5.2 Grondprijzen voor woningbouw**

In paragraaf 3.3 kwam in globale termen aan de orde hoe bouwplannen tot stand komen en de grondprijs bepaald wordt. Deze paragraaf diept dit eerst verder uit, kijkt dan wat de empirische uitkomsten van de grondprijsvorming zijn, en vervolgens wat de mogelijke voor- en nadelen zijn van de huidige grondprijsvorming.

### **5.2.1 Grondprijsvorming in de huidige markt**

Grondprijzen voor woningbouwgrond worden door de gemeente vastgesteld aan de hand van de prijscategorie van de woningen en de bouwkosten: de residuele waardebenadering (zie box 5.1). Bij het vaststellen van de woningbouwplannen (meestal in onderhandeling met de marktpartijen) stelt de gemeente de ruimtelijke kwaliteit en het aandeel sociale woningbouw vast. De overheid heeft zelf een flinke vinger in de pap bij het vaststellen van de prijscategorieën van de woningen die gebouwd zullen worden en aan welke stedenbouwkundige eisen de woningen moeten voldoen.

Om de huidige grondprijsbepaling te kunnen beoordelen wordt bezien op welke verschillende manieren marktpartijen thans betrokken worden bij de prijsvorming van woningbouwgrond. In onderhandelingen tussen gemeente en private partijen kan de gemeente het voortouw nemen of meer initiatief bij de private partijen laten. Als projectontwikkelaars een grondpositie hebben ingenomen heeft de gemeente in de regel geen vrije keuze met wie zij de woningbouwplannen wil realiseren. Grofweg is er een indeling in drie typen manieren waarop marktpartijen kunnen worden ingeschakeld te maken. De drie manieren zullen een belangrijke rol gaan spelen in het vervolg van dit hoofdstuk wanneer de verschillende manieren van grondprijsbepaling aan de orde komen.

---

### Box 5.1 Residuele waardemethode en grondkostenquote

Bij de residuele waardemethode wordt de grondprijs per vierkante meter bepaald aan de hand van de prijs van de nieuwbouwwoning. Het aantal woningen per type is binnen een woningbouwplan gegeven. Uitgaande van het type woning wordt een vrij-op-naam prijs door de gemeenten geschat; de stichtingskosten dienen daarbij als bovengrens bij goedkopere woningen (om de grondprijs niet te hoog te maken) en als ondergrens bij duurder woningen (om de marktwaarde te benaderen is een kostenoriëntatie niet mogelijk). Daarnaast wordt een schatting gemaakt van de bouwkosten voor dit type woning (inclusief een winstmarge voor de bouwer). Het verschil tussen de twee bedragen is in principe beschikbaar voor de grondopbrengsten. Op basis hiervan berekent de gemeente de grondprijs. De grondopbrengsten moeten de grondproductiekosten (inclusief voorzieningen voor openbaar groen en voor infrastructuur) overtreffen. De residuele waardemethode is daarmee ook een instrument voor de haalbaarheidsanalyse van het woningbouwplan. Indien de grondexploitatie niet sluitend is, moeten er additionele maatregelen (zoals bijvoorbeeld planaanpassingen) genomen worden. De gemeente kan ook een negatief exploitatiesaldo uit andere bronnen financieren.

Meestal wordt de grondprijs voor het realiseren van de woningen vooraf vastgesteld (voorcalculatie). Indien in de periode tussen de grondtransactie en het feitelijke bouwen een stijging optreedt van de vrij-op-naam prijs (door meerwerk of door inflatie) profiteert de gemeente daar niet van. Door de grondprijs per vierkante meter te bepalen als een percentage van de vrij-op-naam prijs wordt dit voorkomen. Dit is de methode van de grondkostenquote.

---

#### *Type 'Gemeente': De gemeente neemt het voortouw*

Hierbij stelt de gemeente vast welke huizen tegen welke prijs gebouwd dienen te worden. De bouw wordt vervolgens gegund aan een door de gemeente te bepalen bouwer. Deze situatie komt voor in bepaalde gevallen (bijv. bestaand stedelijk gebied) waarbij de gemeente de grond in eigendom heeft.

#### *Type 'Competitie': Private partijen kunnen mededingen voor het verkrijgen van de bouwrechten*

De gemeente kan, indien zij in het bezit van de grond is, een aantal projectontwikkelaars of bouwondernemingen aan een ontwerpcompetitie mee laten doen.

*Type 'Grondpositie': De projectontwikkelaar heeft een grondpositie ingenomen*

Een andere mogelijkheid doet zich voor indien projectontwikkelaar (of bouwonderneming) een grondpositie heeft ingenomen. Onder de onteigeningswet is het niet mogelijk om een rechtspersoon te onteigenen die grond bezit waarop een bouwbestemming rust, als die rechtspersoon in staat en bereid is om het bouwplan uit te voeren. Door het innemen van grondposities verkrijgt de projectontwikkelaar onderhandelingsmacht, omdat de meeste grond maar een beperkte substitutie kent. Ook de gemeente heeft onderhandelingsmacht, bijvoorbeeld indien zij de bestemming nog moet wijzigen. De huizen worden in overleg tussen ontwikkelaars en de gemeente gebouwd. In het algemeen betreffen deze onderhandelingen de plankwaliteit, het aantal en type woningen, de vrij-op-naam prijs en de grondprijs.

Alle drie de typen komen in de praktijk voor. Er zijn voorbeelden van gemeenten die de gehele planvorming zelf uitvoeren en begeleiden (Amsterdam) en gemeenten die een verdergaande vorm van marktwerking gebruiken (zoals bij Ypenburg). Kleinere gemeenten besteden (gedeelten van) het planproces uit aan gespecialiseerde bureaus. Door de in 1989 doorgevoerde decentralisatie is het zicht op de totstandkoming van de grondprijzen enigszins vertroebeld.

De rol van de Rijksoverheid is bij de totstandkoming van de grondprijzen voor woningbouw beperkt. Op grond van het Besluit Locatiegebonden Subsidies kan het een bijdrage geven in de grondkosten. Dit is een vergoeding die aan kaderwetgebieden voor het ontwikkelen van bouwlocaties gegeven wordt. De bijdrage bestaat uit een afdekking van 50% van de excessieve grondkosten. Excessieve grondkosten ontstaan bijvoorbeeld bij een slechte bodemkwaliteit, zodat meer grondophoging en/of onderheïing van de riolering nodig. De locatiesubsidie is een lumpsumvergoeding en beïnvloedt als zodanig de grondprijsvorming niet. De subsidie maakt het wel eenvoudiger om de grondexploitatie sluitend te krijgen.

Uit bovenstaande blijkt dat de methode van grondprijsbepaling, de manier waarop marktpartijen worden ingeschakeld en de manier waarop bouwplannen tot stand komen niet los van elkaar gezien kunnen worden.

In alle drie typen ontstaat een extra complexiteit doordat behalve vrije sectorwoningen ook (commercieel minder interessante) sociale woningbouw dient plaats te vinden. Daarnaast komen alleen woningbouwcorporaties in aanmerking voor subsidie om sociale woningbouw te realiseren. De stichtingskosten voor deze sociale woningbouw worden door gemeenten vaak via kruissubsidiëring van de grondkosten laag gehouden, de zogeheten verevening. De sociale woningbouw is van relatief goede kwaliteit; dat houdt de waarde van het omringde vastgoed op peil, en kan ook gunstige sociale consequenties hebben (veiligheid, volksgezondheid etc.). In Nederland is menging van wijken een politiek uitgangspunt in de volkshuisvesting. Het principe van verevening maakt dat mogelijk. Daarmee is wel

een legitimatie van de verevening gegeven, maar de vraag is of het ook de meest efficiënte manier is om deze beleidsdoelstelling te bereiken. De grond van de vrije sectorwoningen is immers nu relatief duur, hetgeen repercussies kan hebben voor het aantal en de grootte van de vrije sectorwoningen. De volgende paragraaf levert hiervoor enige empirische evidentie.

Er zijn drie zaken die in een woningbouwproject niet goed via een vrije markt geregeld worden. *Ten eerste* zijn er publieke voorzieningen en infrastructuur die de schaal van het project overstijgen en derhalve een coördinerend orgaan nodig hebben. *Ten tweede* zijn er negatieve externe effecten van het ene woningbouwproject naar het andere. Bij uitkomsten van een vrije markt zal er onvoldoende aandacht voor de gevolgen van woningbouw op niet-betrokkenen. *Ten derde* houdt de markt geen rekening met sociale doelstellingen, zodat sociale woningbouw niet van de grond komt.

Het marktfalen verklaart de overheidsbemoeienis met infrastructuur, met ruimtelijke kwaliteit en met sociale woningbouw, maar verklaart niet direct de intensiteit waarmee dit thans vaak vormgegeven wordt.

### **5.2.2 Uitkomsten van de grondprijsvorming**

Tauw (1998) onderzoekt jaarlijks de hoogte van de grondprijzen bij een panel van gemeenten. Een aantal gegevens uit dit onderzoek staan in tabel 5.1. Voor eengezinswoningen is nagegaan wat de verschillende grondprijzen per vierkante meter zijn naar prijsklasse van de woningen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar goedkope woningen, middeldure en dure woningen. Als criterium gelden hierbij de stichtingskosten; deze bestaan uit grondkosten en bouwkosten. Goedkope woningen worden gebouwd voor onder de f 177.000,-; middeldure woningen kosten tussen de f 177.000,- en de f 350.000,-. Dure woningen kosten meer dan f 350.000,-. De cijfers betreffen het jaar 1996 en worden uitgesplitst naar provincie gepresenteerd. Uit de tabel volgt dat de grondprijzen (in het Westen) variëren met de prijsklasse van de woningen. Dit ondersteunt de hypothese dat gemeenten de residuele waardetheorie gebruiken of de grondkosten tussen de verschillende prijsklassen verevenen. Daarnaast blijkt dat binnen een prijsklasse de hoogste grondprijzen tot de kleinste kavels leiden. Dit resultaat is ook bekend uit CPB (1997d); in dat onderzoek is het echter afgeleid uit tijdreeksen over grondgebruik en grondprijzen. De verschillen in grondprijzen over de provincies kunnen daarnaast ook een 'locatie'-premie weerspiegelen.

Opgemerkt moet worden dat er over de tijd en over de regio's verschillen kunnen ontstaan in gemiddelde grondprijzen. Omdat er verevening bestaat kunnen grondprijzverschillen ook bestaan door verschillen in woningbouwplannen per regio en over de tijd. Verschillen in samenstelling van de te bouwen woningen leidt daarmee tot verschillen in gemiddelde grondprijzen over de tijd.

*Tabel 5.1 Grondprijzen en kavelgroottes van eengezinswoningen naar provincie en naar prijsklasse, 1996*

	Goedkoop		Middelduur		Duur	
	Prijs/m <sup>2</sup>	Kavel-grootte	Prijs/m <sup>2</sup>	Kavel-grootte	Prijs/m <sup>2</sup>	Kavel-grootte
Groningen	162	99	164	191	160	312
Friesland	62	241	101	304	135	475
Drenthe	118	199	80	298	149	389
Overijssel	143	157	196	189	267	346
Flevoland	183	144	181	213	219	385
Gelderland	149	139	180	167	219	353
Utrecht	169	123	174	155	358	238
Zuid-Holland	170	150	257	143	351	223
Noord-Holland	165	119	204	128	263	312
Zeeland	172	142	150	242	182	295
Noord-Brabant	132	138	209	184	203	384
Limburg	160	177	179	203	150	451
Totaal	154	142	143	189	227	337

### *Mate van verevening*

Voor een indicatie van de mate van verevening zijn gegevens over reële grondprijzen per regio en per woningtype in een panel bijeengevoegd (de dataset is niet helemaal perfect omdat er geen onderscheid gemaakt kan worden naar huur- en koopwoningen. Uit de verkopen van kavels blijkt echter dat de huurwoningen voor het grootste gedeelte in de goedkope sector vallen en koopwoningen voornamelijk in de dure sector). De reële grondprijs wordt in een (met de aandelen in de kavelverkopen gewogen) regressie verklaard uit het type woning, het jaar en de regio<sup>38</sup>. De grond voor middeldure woningen is gemiddeld *f* 27,- per m<sup>2</sup> duurder dan goedkope woningen en de grond voor woningen in de dure sector is gemiddeld *f* 77,- per m<sup>2</sup> duurder dan goedkope woningen. De volledige resultaten staan in bijlage A.

### **5.2.3 Conclusies**

Uit de beschrijving van de grondprijsvorming in de huidige situatie kunnen twee dingen geconcludeerd worden. De *eerste* conclusie heeft te maken met de mate van verevening. Indien deze verevening niet bestaat, vallen de stichtingskosten van de sociale huurwoningen

<sup>38</sup> Verkopen kavels per woningtype 1996: duur koop (51), duur huur (4), middelduur koop (6), middelduur huur (3), goedkoop koop (9), goedkoop huur (27). Deze typen wijken af van CPB (1999), waar alleen koop in beschouwing wordt genomen.

hoger uit. De verevening is derhalve een soort subsidie en zou bij de kosten van de volkshuisvestingsdoelstelling opgeteld moeten worden. De verevening maakt de kostentoerekening van de volkshuisvesting weinig transparant. Deze kwestie is op zich slechts zijdelings van belang voor het thema van dit hoofdstuk, maar compliceert de zaak wel in concrete situaties waar zowel vrije sectorwoningen als sociale woningbouw in één project zitten.

De *tweede conclusie* is dat de beoordeling van de huidige methode van grondprijsvorming en de manier waarop bouwplannen tot stand komen afhangen van de manier waarop marktpartijen ingeschakeld worden.

In *type 'Gemeente'* geldt dat de beperkingen die de gemeente aan marktpartijen oplegt kan resulteren in een verlaagde prikkel bij bouwer om de kwaliteit van de woning aan te laten sluiten op de consumentenvoorkeuren, zeker als hij de extra kosten daarvoor niet kan doorrekenen aan de koper. Als hij deze kosten wel kan doorberekenen, maar de gemeente 'verdient' aan dit meerwerk doordat zij de methode van de grondkostenquote hanteert, ontstaat ook een mindere prikkel om bij de consumentenvoorkeuren aan te sluiten.

De bouwer heeft een prikkel om woningen te bouwen die voldoen aan de minimale eisen die de gemeente aan de woning stelt. De bouwer heeft ook minder prikkel om te bezuinigen op de bouwkosten. Zowel een hogere vrij-op-naam prijs als bouwkostenbesparingen leiden immers tot een groter residu en daarmee mogelijk tot een hogere grondprijs. De bouwer heeft overigens wel een prikkel om de kosten onder de gehanteerde raming te houden.

In *type 'Competitie'* gaat er een ontwerpcompetitie vooraf aan het hanteren van de residuele waardemethode. Het voordeel hiervan ten opzichte van *type 'Gemeente'* is dat de deelnemers van de competitie zelf een voorstel kunnen doen, zodat meer gebruik gemaakt kan worden van de innovatiekracht van de markt, zonder dat de gemeente haar grip op de ruimtelijke ordening daarmee opgeeft; zij bepaalt immers wie de winnaar is. Daarmee is tevens het nadeel genoemd. De *beauty contest* kent geen eenduidige op voorhand bekende criteria (zie Box 5.3). Dit kan leiden tot onderinvesteringen (door risico-avers gedrag) of tot een poging van de deelnemers om de 'jury te plezieren' in plaats van de consumenten.

In *type 'Grondpositie'* geldt dat de gemeente onder de huidige onteigeningswet weinig keuze heeft. Zij kan immers weinig anders doen dan de projectontwikkelaar die een grondpositie heeft ingenomen de bouwrechten gunnen. Ook hierbij geldt dat de onderhandelingen tussen projectontwikkelaar en gemeente weinig transparant zijn.

## **5.3 Alternatief: de veiling**

### **5.3.1 Inleiding**

Uit bovenstaande blijkt dat de rol van de overheid bij de manier waarop bouwplannen tot stand komen en de daarbij behorende grondprijsvorming niet in alle gevallen gerechtvaardigd lijkt door marktfalen. De gemeente beslist uiteindelijk over de vorm en prijs van de te bouwen woningen, ook als het initiatief daarvoor bij marktpartijen ligt. Een alternatief is dat de gemeente alleen de randvoorwaarden schept (bijv. restricties met betrekking tot hoogte, kleur of andere functionele eisen, alsmede afspraken met betrekking tot infrastructuur) en vervolgens de uitvoering aan de markt overlaat. Door de randvoorwaarden goed te kiezen kan de gemeente immers ook de ruimtelijke kwaliteit beschermen. De manier waarop de grond (of equivalent: de bouwrechten<sup>39</sup>) verdeeld wordt, kan dan plaatsvinden via een veiling.

Bij het veilen van woningbouwgrond treedt de overheid terug als actieve speler op de markt voor woningniewbouw. Zij blijft wel speler op de markt van woningbouwgrond. In deze paragraaf worden de voorwaarden verder uitgewerkt waaronder de veilingen gehouden kunnen worden.

### **5.3.2 Doel van de veiling**

Het bestemmen van grond voor woningbouw levert een extra rent op die bedoeld is om negatieve gevolgen van woningbouw, zoals het verlies van open ruimte, te compenseren (zie hoofdstuk 4). Afhankelijk van de uitgangssituatie, wordt in de huidige situatie de extra rent verdeeld onder de gemeente, de oorspronkelijke grondeigenaren (vaak de boeren) en projectontwikkelaars die grondposities hebben ingenomen. De huidige verdeling van deze extra rents spoort niet met de compensatiedoelstelling. Een veiling is een instrument dat deze extra rent bij de rechtmatige eigenaars kan terecht laten komen zonder dat hiervoor een systeem van heffingen, zoals gepropageerd in hoofdstuk 4, nodig is. Dit is echter niet het enige doel van de veiling.

Andere doelen van het veilen van grond zijn: (i) daar waar mogelijk de potentie van de markt te benutten, door behalve het opleggen van functionele eisen, marktpartijen de ruimte te geven de woningen neer te zetten die zij willen; (ii) als nevendoeel kan nog genoemd worden dat (mits de veiling goed ingericht is) meer inzicht verkregen wordt in de waarde van de grond voor de verschillende typen woningbouw. De prijs die uit de veiling resulteert kan eventueel niet hoog genoeg zijn om de grondkosten te dekken. Aan

<sup>39</sup> Het veilen van bouwrechten of de grond is onder de huidige onteigeningswet equivalent.



---

**Box 5.3 Veilen, gunnen of beauty contest?**

Er zijn drie toewijzingsmechanismen om een dienst uit te besteden of een goed te verkopen via een competitie zonder dat op voorhand de prijs bekend gemaakt wordt. De prijs wordt niet op voorhand bekend gemaakt in gevallen waar goederen of diensten uniek zijn en waarvan de waarde dientengevolge onzeker is. Woningbouwgrond voldoet aan het criterium dat het uniek van karakter is, hoewel een marktprijs wel grof benaderd kan worden (zie box 5.1).

Een *gunning* kan gebruikt worden bij het toewijzen van een goed omschreven dienst, zeg de bouw van een van tevoren nauwkeurig opgegeven rij huizen. Bij een *veiling* bieden deelnemers in een van tevoren bekendgemaakte procedure, waarbij de winnaar degene is met het hoogste bod. Evenals bij een *gunning* moet het goed waarop geboden wordt duidelijk omschreven zijn. Bij een *beauty contest* (soms administratieve procedure genoemd) ligt wel globaal vast wat de vrager wil (een rij huizen), maar niet hoe. De deelnemers aan de *beauty contest* proberen een zo'n goed mogelijk ontwerp tegen zo laag mogelijke kosten aan te bieden. De opdrachtgever bepaalt vervolgens (volgens criteria die niet op voorhand bekend gemaakt kunnen worden) welke deelnemer wint.

Het verschil tussen een *gunning* en een *veiling* is dat bij de *gunning* de toewijzing niet transparant is. Meestal wordt de *gunning* gebruikt bij het uitbesteden van een dienst en veilen bij het verkopen van een goed. Bij een *gunning* moet er geverifieerd worden of de dienst inderdaad geleverd is zoals afgesproken.

Complicerende factor is dat bij het toewijzen van woningbouwgrond niet alleen de grond verdeeld wordt, maar dat de opdrachtgever (de gemeente) ook nog iets te zeggen wil hebben over het gebruik van de woningen. Het is alsof een van Gogh geveild wordt maar de aanbieder restricties oplegt aan de tentoonstelling van het schilderij (bijv. alleen met dimlicht, bij 25° C en in een blauwe kamer van minimaal 35 m<sup>2</sup> oppervlakte).

Grond (of een bouwrecht) is duidelijk gedefinieerd: zoveel m<sup>2</sup> grond waar woningen op mogen komen onder bepaalde randvoorwaarden. Grond kan dus geveild worden en de winnaar bouwt volgens bestemmingsplan en randvoorwaarden, maar is daarbinnen geheel vrij. Grond kan ook in een *beauty contest* toegewezen worden. Het gaat er daarbij om wie het meest biedt voor de grond in combinatie met het beste ontwerp. Het voordeel van de *beauty contest* is dat de opdrachtgever controle heeft over het eindproduct terwijl de innovatiekracht van de private partijen benut kan worden. Nadeel is dat er geen eenduidige criteria voor de toewijzing zijn, zodat het proces weinig transparant is en private partijen met grotere risico's te maken hebben, hetgeen de innovatieprikkel reduceert. Daarnaast hebben de private partijen een prikkel de gemeente tevreden te stellen in plaats van de consumenten.

De essentie bij het veilen van grond zit in de *randvoorwaarden*. Die bepalen immers de controle die de opdrachtgever op het gebruik van grond heeft. Hoe nauwkeuriger en stringenter de randvoorwaarden hoe meer controle, maar hoe minder concurrentie en mogelijkheden tot innovatie.

---

de veiling kan dan een eis van een minimale opbrengst opgelegd worden. In box 5.3 wordt het verschil tussen een veiling, een gunning en een *beauty contest* uit de doeken gedaan.

### 5.3.3 Opzetten van de veiling

In de uiteindelijke bepaling van de grondprijs kunnen twee stappen worden onderscheiden die in de huidige praktijk vervlochten zijn. Ten eerste worden er in een woningbouwplan eisen gesteld aan de ruimtelijke kwaliteit (inclusief openbare groenvoorzieningen, infrastructuur en publieke voorzieningen) en aan het aandeel sociale woningen. Ten tweede wordt het woningbouwplan verder ingevuld (aantallen en typen woningen per stichtingsklasse); aan de hand daarvan worden de grondprijzen vastgesteld.

De eerste stap is de verantwoordelijkheid van de overheid, omdat juist in die stap marktfalen optreedt. In de tweede stap kan er in een aantal gevallen meer verantwoordelijkheid aan de markt gelaten worden. De overheid kan kaders (in verschillende gradaties) opstellen voor de bebouwing en de grond onder deze voorwaarden veilen. De kaders spelen bij de veilingen een sleutelrol. Door de functionele eisen zo op te stellen dat de ruimtelijke kwaliteit beschermd wordt kan de overheid haar taak vervullen. Daarnaast kunnen afspraken gemaakt worden over infrastructuur en de sociale woningbouw. Er zijn twee typen voorwaarden te onderscheiden, die gezien moeten worden als uitersten in een breed spectrum van mogelijkheden:

- *strikte bepalingen*, waarbij nauwkeurig vastgelegd wordt wat er gebouwd moet worden. Hierbij worden niet alleen voorwaarden aan de ruimtelijke kwaliteit tussen de woningbouwprojecten gesteld, maar ook wordt binnen een project de ruimtelijke kwaliteit (het aantal en type woningen) vastgesteld. Dit komt ruwweg overeen met wat er gebeurt in type 'Gemeente' van paragraaf 5.2.1.
- *ruime kaders*, waarbij slechts globaal aangegeven wordt aan welke eisen de bebouwing moet voldoen, dat wil zeggen aan de 'randen' van woningbouwprojecten. *Binnen* het project kunnen externe effecten geïnternaliseerd worden (afstemming van het type huizen, groenvoorzieningen, speeltuinen etc.), hier hoeft de overheid niet noodzakelijkerwijs in te grijpen.

Deze twee typen voorwaarden zijn de extreme vormen waaronder geveild kan worden. Hiertussen zijn velerlei varianten denkbaar. Bij de veiling onder strikte bepalingen moet de gemeente zonder onderhandeling tot goede bouwplannen komen. Hiertoe kan zij expertise inhuren; hieruit resulteren informatiekosten.

Bij het inrichten van zowel de strikte als de ruime kaders moeten naast eisen aan ruimtelijke kwaliteit en/of sociale woningbouw additionele eisen gesteld worden. Aandachtspunten

daarbij kunnen bijvoorbeeld zijn: eisen aan veiligheid (binnen- en buitenshuis), afstand bebouwing tot hoogspanningsmasten, geluidhinder; ontsluiting met wegen en openbaar vervoer; bovenwijkse voorzieningen.

Bij het vaststellen van strikte bepalingen is de overheidsbemoeyenis van de afstemming van het woningaanbod op de consumentenvoorkeuren groot. Deze bemoeyenis kan in sommige gevallen gerechtvaardigd zijn uit hoofde van het belang van controle op ruimtelijke inrichting. Bij veilen onder ruime kaders is deze bemoeyenis veel minder. Bij het veilen onder ruime kaders is alleen de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit van het aangrenzende gebied nodig; binnen het te veilen gebied zal een private partij de ruimtelijke kwaliteit bewaken om de woningen zo goed mogelijk te kunnen verkopen. De ruimtelijke kwaliteit binnen het gebied (denk aan afstand tussen de woningen, de hoeveelheid groen, etcetera) wordt zo geïncorporeerd in de prijzen van de woningen. Hoe ruimer de kaders zijn hoe hoger *ceteris paribus* de veilingopbrengst zal zijn (immers de markspelers worden minder beperkt) en hoe minder controle op de ruimtelijke inrichting de gemeente heeft.

Veilen onder ruime kaders is alleen goed mogelijk in geval er voor de woonconsumenten in redelijke mate substituten bestaan. Indien bij gebrek aan substituten onder ruime kaders geveild wordt, zal een lagere prijs-kwaliteitverhouding van de te bouwen woningen ontstaan dan thans. De bouwcombinatie die deze veiling wint, verkrijgt in enige mate een monopoliepositie. Consumenten zijn gedwongen snel te beslissen en zullen vaak genoegen nemen met een relatief lage prijs-kwaliteit. Naar verwachting kunnen marktpartijen in dat geval bij veilen onder ruim gestelde kaders misbruik maken van hun marktmacht en een lagere prijs-kwaliteit van woningen aanbieden dan gewenst. Deze situatie wordt vanaf nu 'overspannen markt' genoemd.

Het opstellen van strikte bepalingen lijkt het meest op type 'Gemeente' van paragraaf 5.2.1, waarin de overheid veel te zeggen over de inhoud van de woningbouwplannen. Het verschil is gereduceerd tot het verschil tussen een veiling en een gunning (zie box 5.3). Veilen onder ruime kaders is een alternatief voor type 'Competitie', waarbij het verschil tussen een veiling en een *beauty contest* een grote rol speelt (zie box 5.3, hoewel er ook enige andere verschillen zijn). Bij de huidige praktijk van onderhandelen met de bouwers over de inhoud van de bouwplannen (en daarmee onder andere over de ruimtelijke kwaliteit, het aandeel sociale woningen) zijn de belangen van de marktpartijen en de overheid inzake ruimtelijke kwaliteit en de volkshuisvestingsdoelstelling verstrengeld. De overheid moet zeker bij het veilen onder ruime kaders veel meer regisseur zijn. Dit maakt het gehele proces transparanter. Een uitgebreider onderzoek naar de voor- en nadelen van de verschillende typen veilingen ten opzichte van de huidige situatie volgt in paragraaf 5.6.

Beide veilingtypes zijn nader uitgewerkt in CPB (1999)<sup>40</sup>. In het kort worden de veilingen als volgt georganiseerd. Bij het eerste veilingtype stelt de gemeente strikte en vergaande voorwaarden aan de kwaliteit van de woning en de uitvoering van het project. Na verkoop van de grond is de aannemer verplicht om het bouwplan volgens de specificatie uit te voeren.

Bij een veiling onder ruime kaders laat de gemeente de ontwikkeling en planning van het bouwwerk en -proces geheel over aan de bouwondernemingen, mits de projecten binnen de van tevoren opgelegde kwaliteitskaders van de gemeenten passen. Bouwondernemingen zullen door de veiling en de onderlinge concurrentie tussen gegadigden vanzelf voldoende prikkels ondervinden om de bouwkosten zo laag mogelijk te houden. Dit resulteert in een eenvoudige veiling van grond. Het voordeel is dat de overheid geen bemoeienis heeft met de planvormingsfase van de woningbouwplannen; dit wordt immers aan de markt overgelaten. De overheid heeft geen invloed meer op de ruimtelijke inrichting *binnen* het project. Het belangrijkste nadeel van dit type veiling is dat er een kans op collusie (samenspanning tussen de bidders) is. Om de kans op collusie te verkleinen moet de schaal van het te verkopen product niet te groot zijn; er moeten meerdere bidders in de markt zijn. De schaal moet wel groot genoeg zijn om eventuele productievoordelen te kunnen benutten.

#### *Beperkingen van veilingen in de huidige situatie*

In de huidige situatie kan in een tweetal gevallen een veiling moeilijk toegepast worden.

*Ten eerste* wordt in Nederland de sociale woningbouw door woningcorporaties verzorgd. Per regio is vaak maar één woningcorporatie actief. Dan is het niet mogelijk om grond te veilen. Projectontwikkelaars zijn geen voor sociale woningbouw toegelaten instellingen. Projectontwikkelaars kunnen wel met woningcorporaties een samenwerkingsverband aangaan. De scheidslijnen tussen sociale woningbouw en vrije sectorbouw lopen niet geheel parallel aan de scheidslijn tussen woningcorporaties en projectontwikkelaars (bouwcombinaties). Voor zover woningcorporaties actief zijn op het middeldure en dure segment wordt vaak samengewerkt met projectontwikkelaars. De instituties rondom de sociale woningbouw verdienen nadere studie.

*Ten tweede* geldt dat de overheid alleen de grond kan veilen als de overheid de grond in bezit heeft. Daartoe is in 1996 het voorkeursrecht voor gemeenten dat al bestond voor

<sup>40</sup> In CPB (1999) wordt ook aandacht besteed aan de relatie tussen het veilen van bouwrechten en het veilen van grond. Daarnaast wordt ook een derde type veiling nader uitgewerkt. Omdat dit derde type lijkt op wat in dit hoofdstuk *beauty contest* genoemd wordt deze vorm hier niet apart behandeld.

bestaand stedelijk gebied uitgebreid naar uitleggebieden. Dit verzekert dat de gemeente het eerst een bod op de grond mag uitbrengen; echter niet dat de gemeente de grond voor de agrarische waarde kan aankopen. Het in hoofdstuk 4 genoemde voorstel om heffingen op de grond te leggen garandeert wel de laagst mogelijke prijs voor de gemeente. In het geval van type 'Grondpositie' uit paragraaf 5.2.1 hebben projectontwikkelaars een grondpositie ingenomen en lijkt het niet mogelijk een veiling te organiseren, simpelweg omdat er niets te veilen valt.

## **5.4 Effecten van veilen van bouwgrond**

### **5.4.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt nagegaan wat de gevolgen van het veilen van grond zullen zijn voor de grondprijs en de ruimtelijke kwaliteit. Ook wordt aangegeven welke vormen van overheids- en marktfalen worden ondervangen en welke zich juist sterker laten voelen. De veranderingen worden vergeleken met de huidige situatie die daar het meest voor geschikt is. In paragraaf 5.6 worden de gevolgen van veilen in zijn totaliteit afgezet tegen de huidige situatie.

### **5.4.2 Veilen van de grond onder strikte voorwaarden**

Recapitulerend, bij veilen onder strikte bepalingen bepaalt de gemeente wat de prijs en vormgeving van de te bouwen woningen zijn en kan de hoogste bieder onder die condities de grond (en bouwrechten) kopen.

#### *Effecten op de grondprijs*

De gevolgen op de grondprijs zijn slechts vast te stellen als duidelijk gemaakt worden ten opzichte van welke situatie er vergeleken wordt. In het geval van strikte bepalingen ligt de vergelijking met type 'Gemeente', zoals eerder gezegd, het meest voor de hand. Omdat de correcties achteraf (onderhandelingsruimte) kleiner zijn bij veilingen, zullen bidders voorzichtiger bieden. Anderzijds is veilen wel competitiever dan gunnen. Het totaalbeeld is onduidelijk.

De prijsverschillen tussen de vrije sector en sociale sector binnen bestaande bouwplannen zullen blijven bestaan, omdat er verschillen in rantsoenering bestaan van de verschillende sectoren binnen de woningbouw. Echter, het financieren van sociale woningbouw uit vrije

sector bouw zal niet meer plaatsvinden. Er zijn mogelijk subsidies (of alternatieve instituties) nodig om de sociale sector bouw door te kunnen laten gaan<sup>41</sup>.

#### *Effecten op ruimtelijke inrichting*

De gemeente heeft volledige grip op de uiteindelijke inrichting. De projectontwikkelaars en bouwcombinaties kunnen in (veel) mindere mate dan nu het geval is achteraf met planaanpassingen komen (zie box 5.3). De bouwcombinaties zijn meer gericht op de individuele consumentenvoorkeuren dan op de ruimtelijke inrichting en openbare voorzieningen gezien hun winstdoelstelling. Naar verwachting zal bij een veiling onder strikte bepalingen de ruimtelijke inrichting een groter gewicht krijgen dan de individuele consumentenvoorkeuren.

#### *Effecten op extra rent*

Bij dit type veiling gaat de extra rent op grond naar de overheid, maar is wel klein door de strikte condities.

#### *Veranderingen in het overheidsfalen*

In vergelijking met type 'Gemeente' is het belangrijkste verschil dat bij een gunning er nauwkeuriger geverifieerd moet worden of gemaakte afspraken zijn nagekomen. In vergelijking met type 'Competitie', moet de gemeente meer expertise opbouwen over de (lokale) vraag naar woningen. Deze kennis kan ook ingekocht worden. De overheid hoeft minder kennis te bezitten over de bouwkosten van de verschillende typen woningen en de waarde van de locatie. Echter, onderhandelingen tussen overheid en projectontwikkelaars om tot planoptimalisatie te komen zullen niet of minder voorkomen. De overheid kan bij een veiling niet achteraf de kaders bijstellen (zie box 5.3).

#### *Veranderingen in het marktfalen*

De ruimtelijke kwaliteit en het aandeel sociale woningbouw worden geheel vastgesteld door de overheid, net als bij type 'Gemeente'.

### **5.4.3 Veilen onder ruime kaders**

Recapitulerend, bij veilen onder ruime kaders bepaalt de gemeente een aantal functionele eisen met als oogmerk de ruimtelijke kwaliteit te garanderen; tevens kunnen additionele afspraken gemaakt worden over infrastructuur en sociale woningbouw (maar voor dat laatste zie de beperking die genoemd is in paragraaf 5.3.3). De hoogste bieder kan wederom onder die condities de grond (en bouwrechten) kopen.

<sup>41</sup> Sociale woningbouw kan ook op andere wijze gestimuleerd worden, bijvoorbeeld door een stelsel van rente- en huursubsidies.

*Effecten op de grondprijs*

Bij het veilen onder ruime kaders heeft de overheid geen invloed op de te bouwen woningen. Aangezien dit de methode is waarbij de commerciële vrijheden van private partijen het grootst zijn, ligt het evenwel voor de hand dat de veilingopbrengsten in de regel hoger zullen zijn dan bij andere methoden. Dit kan gezien worden als de opbrengst van het 'opgeven' van een gedeelte van de controle.

Verwacht kan worden dat er verschuivingen in de aandelen van de verschillende typen woningen op zullen treden, waarmee de rantsoenering en dus de grondprijsverhoudingen tussen de typen woningen verandert. Daarnaast is er minder risicopremie nodig, omdat de kans op onverkoopbare woningen geringer is. Naar verwachting hebben projectontwikkelaars/bouwcombinaties een betere prikkel om aan te sluiten bij de consumentenvoorkeuren dan de overheid.

*Effecten op ruimtelijke inrichting*

De veilingkaders moeten zo ingericht zijn dat ongewenste maatschappelijke effecten ondervangen worden. De overheid heeft geen invloed op het bouwplan *binnen* de door haar gestelde kaders. Deze kaders zijn inherent imperfect. De ruimtelijke kwaliteit kan niet op dezelfde wijze gegarandeerd kunnen worden als bij een sterkere overheidsbemoeienis.

*Effecten op extra rent*

De extra rent op de grond is groter dan in de huidige situatie omdat (naar aangenomen kan worden) de projectontwikkelaars een betere prikkel hebben om het woningaanbod bij de consumentenvoorkeuren aan te laten sluiten. Evenals bij veilen onder strikte bepalingen komt de extra rent bij de overheid terecht.

*Veranderingen in het overheidsfalen*

Bij dit type veiling is er minder overheidskennis nodig over de lokale woningbehoefte noch over de bouwkosten en de locatiewaarde. Er is wel informatie nodig om ruimtelijke kaders op te stellen.

*Veranderingen in het marktfalen*

Ruimtelijke kwaliteit moet via de kaders geregeld worden; dit geldt ook voor de hoeveelheid sociale woningbouw. Eerder is al opgemerkt dat de sociale woningbouw moeilijk geveild kan worden omdat woningcorporaties de enigen zijn die de sociale woningbouw kunnen exploiteren; als toegelaten instelling zijn zij de enigen die in aanmerking komen voor subsidies en fiscale tegemoetkomingen in de sociale woningbouw.

#### **5.4.4 Conclusies: effecten van veilen**

##### *Veilen onder strikte bepalingen*

Een veiling onder strikte bepalingen is niet wezenlijk anders dan de situatie bij type 'Gemeente', zij het dat de extra rents naar de gemeente te gaan.

##### *Veiling onder ruime kaders*

Een veiling onder ruime kaders geeft een betere aansluiting op (individuele) consumentenvoorkeuren en een hogere grondprijs (de extra rent gaat weer naar de gemeente), maar minder grip van de overheid op de uiteindelijke ruimtelijke inrichting en op de precieze typen en aantallen woningen.

Er is een trade-off tussen het afstemmen van woningbouw op de consumentenvoorkeuren en controle op ruimtelijke inrichting en woningtypen. Het afstemmen op toekomstige voorkeuren lijkt gedeeltelijk gewaarborgd door de lange termijn investeringsbeslissing van de woonconsument (hij moet het huis tenslotte na verloop van tijd ook weer verkopen). Veilen onder ruime kaders leidt tot meer noodzaak voor consumenten om zelf bouwkundige kwaliteit te (laten) beoordelen. De taak van de gemeente wordt anders ingevuld bij beide typen veilingen dan in de huidige situatie. De overheid blijft meer op afstand; zij onderhandelt niet meer met de marktpartijen, maar geeft daar waar het nodig is (ruimtelijke kwaliteit, sociale woningbouw) richtlijnen.

Een probleem dat nu ook al speelt is dat er veel kennis op het niveau van de gemeente beschikbaar moet zijn. Bij het veilen onder ruime kaders is de informatiebehoefte voor de overheid het geringst. Het probleem van het vaststellen van grondprijzen is daarmee vergelijkbaar met het probleem van het inrichten van veilingen en het vaststellen van kaders. Een aantal aspecten daarvan is aan te leren; de centrale overheid kan een rol vervullen door er zorg voor te dragen dat de door de verschillende gemeenten opgedane kennis verder verspreid wordt (VROM of als alternatief VNG). De hogere informatiekosten kunnen worden gefinancierd uit de hogere grondprijzen.

#### **5.5 Publiek-private samenwerking**

Indien de scheiding van de rol van de overheid en die van de markt niet goed mogelijk is, is het niet zinvol om de grond te veilen. Zijn er dan nog alternatieve beleidsinstrumenten ten opzichte van de huidige situatie in typen 'Competitie' en 'Grondpositie'? Bij complexe en grootschalige projecten (bijvoorbeeld woningbouw in samenhang met bedrijfsgebouwen en infrastructuur of meervoudig ruimtegebruik) zijn de ruimtelijke kaders heel moeilijk vast te stellen. In dergelijke situaties ligt het eerder voor de hand het bouwplan in overleg



met een private partij vast te stellen en vervolgens de grondprijs te bepalen via de residuele waardemethode. Bij type 'Competitie' selecteert de gemeente volgens een *beauty contest*. Ook type 'Grondpositie' vertoont kenmerken van een PPS, zij het dat de overheid daar geen keuzevrijheid heeft in het selecteren van de private partner.

De huidige vorm van de totstandkoming van woonwijken vertoont door de onderhandelingen tussen de overheid en private partijen al enige kenmerken van een PPS. Zo vindt, mag men aannemen, kennisuitwisseling plaats over de consumentenvoorkeuren en de ruimtelijke kwaliteit. De PPS-constructie is in veel gevallen niet geformaliseerd. Vanwege de nauwe relatie tussen ruimtelijke kwaliteit en consumentenvoorkeuren is kennisuitwisseling en afstemming (zeker in complexe projecten) tussen de overheid en de marktpartijen van belang. In de praktijk wordt PPS al toegepast bij gecombineerde woning-bedrijvenlocaties. Bij het aangaan van de PPS speelt een aantal problemen, zoals selectieproblemen en coördinatieproblemen. Daarnaast is het de vraag in hoeverre afspraken over de verdeling van de kosten en baten nagekomen worden na het aangaan van het samenwerkingsverband (Bartelsman et al. 1998).

Concluderend, bij typen 'Competitie' en 'Grondpositie' zijn er weinig wezenlijk afwijkende alternatieven voor de huidige situatie in complexe en grootschalige projecten.

## 5.6 De verschillende vormen van grondprijsvorming vergeleken

De veilingen worden vergeleken met de typen 'Gemeente', 'Competitie' en 'Grondpositie' uit paragraaf 5.2.1 en de daarbij behorende methode van prijsvorming (de residuele waardemethode). De volgende vormen van prijsvorming van grond zijn aan de orde geweest:

- huidige situatie;
- veiling onder strikte bepalingen;
- veiling onder ruime kaders.

Onderstaande box zet eerst uiteen wat de drie essentiële dimensies zijn die bepalen welke van bovenstaande mogelijkheden het meest gewenst is. Vervolgens geeft de box een volledig overzicht van de verschillende mogelijkheden om tot prijsvorming en bouwplannen te komen bij elke combinatie van de drie dimensies.

Bij de optie 'veilen' zij nogmaals benadrukt dat de overheid marktpartijen niet geheel de vrije hand laat. Zowel bij het opstellen van de randvoorwaarden waaronder geveild wordt als bij het monitoren van de naleving van die voorwaarden, kan de overheid haar beleidsdoelen realiseren. Fundamenteel verschil ten opzichte van andere methoden is echter dat zij geen ex-ante inspraak heeft in het te bouwen huizenproject, anders dan de randvoorwaarden.

---

#### Box 5.4 Keuze tussen methoden van bouwplan- en grondprijsvorming

Wat bepaalt welke mogelijkheden van prijsvorming en bouwplannen het meest gewenst zijn?

De *eerste dimensie* betreft het belang van de regie op de ruimtelijke inrichting van een gebied. De keuze van prijsvorming hangt af van de mate waarin het marktfaalen zich zal manifesteren indien de gemeente *niet* de regie voert. Het belang van de regie op de ruimtelijke inrichting heeft vooral met locatiespecifieke elementen te maken. Die bepalen immers grotendeels de mate waarin de markt faalt (externe effecten).

De *tweede dimensie* betreft de krapte van de markt. In een overspannen woningbouwmarkt, met sterk stijgende woningprijzen en weinig alternatieven voor consumenten, heeft de overheid meer redenen om controle uit te oefenen op de prijs-kwaliteit verhouding van huizen.

De *derde dimensie* betreft de rol van de voorkeuren van woningconsumptie. De mate waarin aan individuele consumentenvoorkeuren tegemoet dient te komen hangt onder meer af van de locatie en het segment. In goedkopere segmenten is betaalbaarheid vaak belangrijker dan het inwilligen van (dure) individuele wensen van consumenten. Ook is er soms een afweging tussen individuele voorkeuren en collectieve voorkeuren.

Voor de overzichtelijkheid bekijken we per dimensie de twee meest extreme varianten.

- Controle op ruimtelijke inrichting is belangrijk (*market failure*) versus minder belangrijk (*laissez faire*).
- De markt is overspannen (*seller's paradise*) versus rustig (*consumer's joy*).
- Het belang van collectieve consumentenpreferenties is hoog (*joe sixpack's house*) of het belang van individuele preferenties is hoog (*upmarket*).

Hieronder worden bij alle combinaties van de drie dimensies aangegeven welke methode van grondprijsvorming het meest voor de hand ligt.

##### *Market failure*

Als de markt duidelijk faalt moet de overheid de touwtjes niet uit handen geven door te veilen onder ruime kaders. De keuze tussen veilen onder strikte bepalingen en het handhaven van de huidige situaties in typen 'Competitie' en 'Gemeente', hangt van de andere dimensies af.

##### *Market failure + seller's paradise*

In een overspannen markt moet de overheid niet alleen de ruimtelijke kwaliteit beschermen, maar ook verhinderen dat private partijen misbruik maken van marktmacht.

##### *Market failure + seller's paradise + joe sixpack's house*

De overheid weet al wat ze wil bouwen: een veiling onder strikte bepalingen is een mogelijkheid; type 'Gemeente' een andere. Een voorbeeld is een rijtjeshuis (*joe*) in het historisch centrum (*market failure*) van een stad onder de huidige marktcondities (*seller's paradise*).

---

---

vervolg box 5.4

*Market failure + seller's paradise + upmarket*

Nu is type 'Competitie' het meest kansrijk. Op deze wijze houdt de overheid genoeg controle, maar kan ze wel van de kennis van de markt gebruik maken. Een voorbeeld is een luxe appartementencomplex (*upmarket*) in het historisch centrum (*market failure*) van een stad onder de huidige marktcondities (*seller's paradise*).

*Market failure + consumer's joy*

De overheid hoeft misbruik van marktmacht minder vaak te voorkomen dan bij *seller's paradise*.

*Market failure + consumer's joy + joe sixpack's house*

Hiervoor geldt hetzelfde als in het geval de markt een *seller's paradise* is. Een voorbeeld is een rijtjeshuis (*joe*) in het historisch centrum (*market failure*) van een stad onder rustigere marktcondities (*consumer's joy*).

*Market failure + consumer's joy + upmarket*

Een tussenvorm van een veiling lijkt hier mogelijk. Ook type 'Competitie' is denkbaar. Een voorbeeld is een luxe appartementencomplex (*upmarket*) in het historisch centrum (*market failure*) van een stad onder de rustigere marktcondities (*consumer's joy*).

*Laissez faire*

De markt faalt minder, zodat de rol van de overheid hier meer van op een afstand vervuld kan worden.

*Laissez faire + seller's paradise*

In een overspannen markt wordt het belang van controle weer iets belangrijker. Een veiling onder ruime kaders levert een lagere prijs-kwaliteit op dan het handhaven van type 'Competitie'. In een voorbeeld als een luxe appartementencomplex (*upmarket*) in een buitenwijk (*laissez faire*) van een stad onder de huidige marktcondities (*seller's paradise*), ligt type 'Competitie' wellicht meer voor de hand dan bij een rijtjeshuis, waarbij de prijs-kwaliteit makkelijker te verifiëren is.

*Laissez faire + consumer's joy*

De controlefunctie is hier minder belangrijk dan bij een *seller's paradise*. In alle gevallen is een veiling onder ruime kader te prefereren hier. Een voorbeeld is een huizenblok in een buitenwijk (*laissez faire*) van een stad onder rustige marktcondities (*consumer's joy*). Er is geen reden waarom de overheid de markt haar werk niet laat doen.

De omstandigheden op de woningmarkt zijn zodanig gewijzigd dat het instrument van veilen in een aantal gevallen een serieus alternatief is voor de huidige manier van allocatie. Dit geldt zeker lokaal, en vermoedelijk in sterkere mate in de toekomst, zeker wanneer de markt de wereld van *seller's paradise* gaat verlaten (wat natuurlijk allerminst zeker is).

---

### Bijlage A: Schattingen grondprijverschillen

Om enig inzicht te krijgen in de mate waarin verevening optreedt worden de grondprijzen verklaard uit regio, stichtingsklasse en jaar. In tabel A.1 zijn de regressiecoëfficiënten met hun bijbehorende t-waarden gegeven.

*Tabel A.1 Regressiecoëfficiënten grondprijzen*

	Coëfficiënt	(t-waarde)
Regio:		
zuid	21.12	(1.58)
oost	45.50	(3.45)
west	115.25	(8.10)
Noord is referentie		
Stichtingsklasse woningen		
middelduur	27.34	(1.49)
duur	77.42	(7.31)
Goedkoop is referentie		
Jaar (1995=1, 1994=0)	26.74	(2.72)
Constante	78.87	(6.29)
$R^2 = 0.65$		

Een interpretatie van deze gegevens is te lezen in paragraaf 5.2.2.

## 6 Bedrijventerreinen

*De laatste jaren wordt steeds vaker gesproken over het huidige ruimtelijk beleid rond bedrijventerreinen. Is er sprake van beleidsconcurrentie tussen gemeenten? Verstoort deze de allocatie van ruimte voor bedrijventerreinen? In dit hoofdstuk wordt het huidige overheidsingrijpen eerst in algemene zin besproken. Net als bij de voorgaande hoofdstukken komen hierbij de volgende vragen aan de orde: welk marktfalen ligt ten grondslag aan het overheidsingrijpen? Hoe ziet het overheidsingrijpen eruit in de huidige situatie? Tot welke problemen leidt het overheidsingrijpen? Welke alternatieven zijn er mogelijk en wat zijn daarvan de consequenties?*

### 6.1 Doelstelling en aanpak

In dit hoofdstuk wordt bezien of de overheid haar rol bij de allocatie van bedrijventerreinen efficiënt vervult. De aanwending van ruimte voor bedrijven kan ten koste gaan van het gebruik van grond voor landbouw, wonen, recreëren of natuur. Het bestemmen of reserveren van ruimte voor een bepaalde functie is dus niet kosteloos, er zal altijd een afweging tussen functies gemaakt dienen te worden. Dit hoofdstuk zal echter niet expliciet ingaan op afwegingen voor of tegen de keuze voor bedrijventerreinen vis-à-vis andere functies. Een dergelijke afweging kan wel zorgvuldiger gemaakt worden indien (i) er een goede grondslag is voor het overheidsingrijpen bij bedrijventerreinen; (ii) de allocatie op een transparante wijze plaatsvindt; (iii) de allocatie op een zodanige manier plaatsvindt dat de betrokkenen een goede prikkel hebben om efficiënt met ruimte om te gaan.

Uit dit hoofdstuk zal blijken dat aan geen van deze voorwaarden zonder meer voldaan is. Om tot deze constatering te komen worden de volgende analytische stappen genomen: (i) welk marktfalen ligt ten grondslag aan het overheidsingrijpen? (ii) Hoe ziet het overheidsingrijpen eruit in de huidige situatie? (iii) Welke problemen kunnen er geconstateerd worden bij de allocatie van bedrijventerreinen en tot op welke hoogte zijn die toe te schrijven aan het gevoerde beleid?

Nadat deze vragen beantwoord zijn, kunnen alternatieve beleidsopties geanalyseerd worden. Het beantwoorden van deze vragen voor het segment bedrijventerreinen in zijn geheel leidt tot vragen die vervolgens uitgediept worden op een lager aggregatieniveau. Dit gebeurt in het volgende hoofdstuk.

## 6.2 Marktfalen

Is er sprake van marktfalen bij een vrije markt voor de grond voor bedrijven? De belangrijkste vormen van marktfalen: externe effecten, sociale doelstellingen en marktmacht op de grondmarkt voor bedrijven, zijn in paragraaf 3.6 in algemene zin besproken. Hieronder wordt nader ingegaan op deze drie vormen van marktfalen op de grondmarkt voor bedrijven en de ruimtelijke schaal van de externe effecten.

### *Externe effecten*

Externe effecten van het grondgebruik van bedrijven doen zich vooral voor op milieugebied en ruimtelijke kwaliteit. Veel van de externe effecten op milieugebied, zoals stank en geluidsoverlast, spelen vooral lokaal. Effecten op de ruimtelijke kwaliteit, zoals aantasting van cultuur-historisch landschap of vermindering van biodiversiteit, kunnen zowel lokaal als boven-lokaal zijn. Naast directe milieu-effecten kunnen er ook indirecte effecten zijn door het effect van vrije vestiging van bedrijvigheid op het verplaatsingsgedrag van burgers. Deze mobiliteitseffecten spelen veelal op een hoger ruimtelijk schaalniveau dan de gemeente, aangezien de gemiddelde woon-werk afstand in ons land de meeste gemeentegrenzen overschrijdt. Voorts heeft mobiliteit landelijke consequenties in termen van milieu-emissies en de aanleg van infrastructuur. Bedrijvigheid kan ook positieve externe effecten op andere bedrijvigheid hebben. Voorbeelden hiervan zijn agglomeratie-effecten zoals de aantrekkingskracht van bepaalde bedrijven op andere bedrijven via mogelijkheden om toe te leveren, kennis-spillovers of gebruik van elkaars faciliteiten.

### *Sociaal-economische effecten*

In een vrije markt wordt de grondprijs bepaald door vraag en aanbod naar grond. Diegene die de hoogste winst per m<sup>2</sup> maakt kan uiteindelijk de hoogste prijs bieden (zie hoofdstuk 2). Door agglomeratie-effecten zullen in de praktijk grondprijzen het hoogst zijn in centraal gelegen gebieden. Dit betekent dat er bij een vrije markt een zeker patroon zal ontstaan in het grondgebruik. Functies met een hoge winstgevendheid per m<sup>2</sup>, zoals kantoren, kunnen terecht op de meest gewilde locaties, terwijl activiteiten met een lagere toegevoegde waarde hier verder vanaf komen te liggen. Dit kan er evenwel toe leiden dat eenzijdige (mono-functionele) wijken ontstaan, zoals bijvoorbeeld *La Defense* in Parijs. De waardering van een dergelijke wijk is natuurlijk niet zonder meer

te geven. Het kan echter een beleidsdoel (als weerspiegeling van het maatschappelijke nut van een dergelijke wijk) zijn om menging van functies na te streven, zodat hiermee overheidsingrijpen gerechtvaardigd kan zijn.

Een nadelige sociaal-economische consequentie die een vrije grondmarkt voor bedrijven kan hebben is dat een ongewenste ruimtelijke verdeling van werkgelegenheid ontstaat. Dit type effect is vooral bovenlokaal door de geografische schaal van de arbeidsmarkt.

### *Marktmacht*

Een laatste vorm van marktfalen heeft betrekking op marktmacht van een speler op de grondmarkt voor bedrijven. Deze situatie doet zich voor als een aanbieder van grond bijvoorbeeld door de aanwezigheid van bepaalde agglomeratievoordelen een lokaal monopolie heeft. Er zijn door specifieke kenmerken van de grond, zoals ligging, bedrijvigheid en infrastructuur in dat geval geen substitutiemogelijkheden voor vragers. De aanbieder van grond is in dat geval geneigd een hoge grondprijs te behalen, waarmee geen rekening gehouden wordt met positieve externe effecten of sociaal-economische consequenties.

Een andere vorm van macht kan liggen aan de vraagzijde. Ingeval van ruime substitutiemogelijkheden voor vragers kunnen aanbieders bij vestiging van een bedrijf tegen elkaar uitgespeeld worden. Een voorbeeld hiervan is een internationaal bedrijf dat zich in Nederland wil vestigen en een ruime keuze tussen diverse locaties heeft. De onderhandelingspositie van dit bedrijf kan zo sterk zijn dat een lage grondprijs kan resulteren<sup>1</sup>.

## **6.3 Overheidsingrijpen in de huidige situatie**

Het overheidsingrijpen op de grondmarkt voor bedrijven is enerzijds een reactie op marktfalen dat resulteert zonder overheidsbemoediging op de grondmarkt. Anderzijds zijn er wel historisch institutionele redenen te geven voor de huidige constellatie. Voordat ingegaan wordt op dit overheidsingrijpen en eventuele problemen die daarmee gepaard gaan, wordt nogmaals de aandacht gevestigd op een fundamenteel probleem van de grondmarkt: trage aanpassingen maken dat er een vaak mismatch ontstaat tussen vraag en aanbod. In hoofdstuk 4 betrof dat voornamelijk de woningbouw, maar ook bij de allocatie van bedrijventerreinen speelt dit een belangrijke rol. Hierbij spelen drie zaken. Ten *eerste* is de toekomstige vraag, zeker op lokaal niveau, zeer lastig in te schatten door de grote onzekerheid van de toekomstige economische en ruimtelijke ontwikkeling.

<sup>1</sup> Dit bleek onder andere recent bij een ophef over grondprijzen in Heerenveen voor het Amerikaanse Computerbedrijf SCI.

De markt voor bedrijfsgrond is een fundamenteel onzekere markt, aangezien een investerings- of vestigingsbeslissing van een bedrijf met vele onzekerheden gepaard gaat. Omdat de vraag naar grond een afgeleide is van de vraag naar bedrijfsgebouwen, werken onzekerheden vanuit deze markt door op de grondmarkt voor bedrijven. Een *tweede* punt is de gebrekkige informatie die er veelal is op een laag schaalniveau. Een *derde* punt betreft de trage aanpassingssnelheid van het aanbod van grond door de tijd die is gemoeid met procedures en de ontwikkeling van bedrijfslocaties. Een dergelijk probleem kan dan wel weer via de prijs gecorrigeerd worden, maar het werkt dan als evenwicht onder rantsoenering van aanbod.

De consequentie van deze problemen is dat er een mismatch tussen vraag en aanbod kan optreden. Deze mismatch heeft drie dimensies. De absolute omvang van het aanbod van bedrijventerreinen kan te groot of te klein zijn. De kwaliteit van de aangelegde terreinen kan slecht aansluiten op de vraag. En de bedrijfslocaties kunnen verkeerd over de geografische ruimte gealloceerd zijn. Alle soorten van mismatches spelen zowel voor overheden als voor private partijen een rol<sup>2</sup>. Dit gegeven bemoeilijkt een beoordeling van het overheidsingrijpen aangezien een geconstateerde mismatch niet zonder meer aan overheidsfalen kan worden toegeschreven en betere alternatieven niet altijd voorhanden zijn.

#### *Huidige context*

In de huidige institutionele context zijn gemeenten de belangrijkste aanbieders van grond voor bedrijven. In het gemeentelijke bestemmingsplan wordt de ruimte verdeeld over de diverse functies, waarbij in principe rekening wordt gehouden met negatieve externe effecten zoals milieuhinder en visuele hinder. De gemeente stelt de omvang en uitgifteprijs van de bedrijfslocaties vast. Voorts wordt in het bestemmingsplan wel aangegeven voor welk type (horeca, gemengde- of milieuhinderlijke) bedrijvigheid een locatie bedoeld is. De provincie pleegt een (marginale) toetsing van het bestemmingsplan op grond van het streekplan. Het rijk heeft ten aanzien van bedrijfslocaties een aantal functies. Op grond van het restrictieve beleid is ontwikkeling van bedrijventerreinen in bepaalde gebieden, zoals bufferzones en groene hart, niet toegestaan. Het ABC-locatiebeleid tracht de locatiekeuze van arbeidsintensieve bedrijven te beïnvloeden teneinde ongewenste mobiliteit tegen te gaan (zie hoofdstuk 3). Daarnaast verstrekt het rijk via diverse kanalen subsidie in de exploitatie van bedrijventerreinen. Een derde rol van het rijk is meer informatief en coördinerend van aard en betreft overleg rond de afstemming van gemeentelijke plannen.

<sup>2</sup> Wel is het zo dat de markt een sterker corrigerend vermogen heeft via de kans op een faillissement.



Welke vormen van overheidsfalen treden nu op in deze context? Ingegaan wordt op de huidige allocatiemethode van grond via het gemeentelijke bestemmingsplan. Welke informatieproblemen heeft de gemeente om een goede beslissing omtrent de aanwending van ruimte voor bedrijventerreinen te nemen? Wat zijn de marktdistorsies die optreden in deze context? Daarnaast worden enige consequenties van de huidige subsidies voor bedrijventerreinen besproken.

#### *Informatieproblemen*

Op de onzekerheden en informatieproblemen die op de markt voor bedrijfslocaties gelden werd al ingegaan. Het inschatten van toekomstige vraagontwikkelingen kan voor lokale overheden echter iets lastiger zijn dan voor marktpartijen, aangezien zij wat verder af staan van de markt. Bovendien is er voor overheden geen correctie door de markt in de vorm van het risico tot faillissement. Daar staat tegenover dat bij het inschatten van (regionale of landelijke) vraagontwikkelingen soms coördinatie vereist is die weer beter door de overheid gerealiseerd kan worden. Ook is in de in conjunctuureel opzicht zwakkere jaren tachtig gebleken dat diverse gemeenten verliezen hebben gemaakt op de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Zo is uit onderzoek van SEO (SEO, 1985) gebleken dat gemeenten, die relatief veel middelen hebben aangewend voor bedrijfslocaties, een slechtere financiële positie hadden dan andere gemeenten. Ook gemeenten hebben derhalve wel enige prikkel tot een sluitende exploitatie, zij het dat risico's afgewenteld kunnen worden op de gemeentebegroting.

#### *Inschatting van sociaal-economische effecten*

Bovengenoemde informatieproblemen, alsmede bepaalde prikkels voor lokale bestuurders, leiden ertoe dat gemeenten nog wel eens geneigd zijn de sociaal-economische effecten van de aanleg van bedrijventerreinen gunstig in te schatten. De informatieproblemen liggen vooral op het vlak van de werking en geografische schaal van de arbeidsmarkt en de ruimtelijke schaal van vestigingsbeslissingen van bedrijven. Prikkel voor bestuurders bestaan uit extra gemeentelijke inkomsten, die samenhangen met extra bedrijvigheid (onder meer door OZB). Voorts kan extra bedrijvigheid resulteren in meer inwoners en daarmee een hogere uitkering aan het gemeentefonds. Tenslotte is de ontwikkeling van nieuwe bedrijfslocaties ook wel politiek wervend voor bestuurders, aangezien het de inzet van de lokale politiek voor extra werkgelegenheid toont.

Er is een aantal redenen om de positieve sociaal-economische effecten te nuanceren. Ten eerste hoeft het aantrekken van werkgelegenheid niet automatisch te leiden tot een sociaal-economische verbetering. Bij krapte op de arbeidsmarkt, wat in de toekomst

relevant kan worden, is hier immers geen enkele noodzaak toe. Extra werkgelegenheid leidt in dat geval tot verdringing van werkgelegenheid elders en hogere lonen. Voor positieve sociaal-economische effecten dient dus sprake te zijn van een structurele bijdrage van het project aan vermindering van de landelijke of regionale werkloosheid.

Veel gemeenten lijken uit te gaan van optimistische werkgelegenheidseffecten. Zo wordt in diverse rapporten gesteld dat de volledige werkgelegenheid die op het terrein terecht komt additionele werkgelegenheid betreft voor de gemeente<sup>3</sup>. Dit is niet het geval, omdat de vestigingsplaatskeuze van bedrijven op een veel grotere ruimtelijke schaal plaats vindt dan op het lokale niveau. Het verzorgingsgebied van een bedrijventerrein is van belang; mikt het terrein op lokale bedrijvigheid of bovenlokale bedrijvigheid. De meeste bedrijventerreinen hebben een regionale functie. Zo blijkt uit onderzoek (ETIN, 1997) dat meer dan 60% van de op bedrijventerreinen vestigende bedrijven verplaatsingen binnen de gemeente betreft. Voorts is ruim 30% afkomstig uit de rest van Nederland (vooral uit de provincie), en is ongeveer 1% uit het buitenland afkomstig. Het overgrote deel van het werkgelegenheidseffect van de aanleg van een bedrijventerrein is derhalve een substitutie-effect binnen de regio. De werkgelegenheidscreatie gezien vanuit de gemeente gaat dus ten koste van werkgelegenheid elders in de regio. Wel kan het zo zijn dat voorzover de gemeente onvoldoende bedrijventerreinen beschikbaar stelt een groot aantal bedrijven uit de gemeente vertrekt naar naburig gelegen bedrijventerreinen. Vanuit de gemeente gezien leidt een nieuwe bedrijfslocatie dan tot behoud (en eventueel uitbreiding) van werkgelegenheid.

Een derde punt is dat de bijdrage aan de reductie van de lokale werkloosheid veelal te optimistisch wordt ingeschat. Zo zal een deel van de personen die op een bedrijventerrein werken vaak niet in dezelfde gemeente wonen. In Amsterdam komt bijvoorbeeld 60% van het aantal werkenden van buiten de stad. De geografische schaal van de arbeidsmarkt is dus veel groter dan het gemeentelijke niveau. De gemiddelde afstand tussen woon- en werkplaats is in Nederland zo'n 15 kilometer. Bovendien blijkt de gemiddelde woon-werk afstand in de tijd toe te nemen door ruimere mogelijkheden om te pendelen door inkomensstijging en nieuwe verbindingen.

#### *Consequentie van overheidsfalen: verkeerde prikkels*

De belangrijkste consequentie van het overheidsfalen is dat verkeerde prikkels ontstaan voor de ontwikkelaars van bedrijfslocaties (cq. veelal lokale overheden). Deze verkeerde

<sup>3</sup> Uit diverse subsidieaanvragen in het kader van STIREA en het Grote Steden Beleid en uit rapporten (Andersson Ellfers Felix, 1998) blijkt dat veel gemeenten de werkgelegenheidseffecten bepalen op grond van het gemiddeld aantal werkzame personen per hectare.

prikkels hangen samen met bovengenoemde informatieproblemen en bestuurlijke prikkels, de ruimtelijke schaal van het beslissingsniveau (de gemeente) en de schaal van de externe effecten. Hieronder worden twee gevallen uitgewerkt die kunnen leiden tot een niet efficiënte allocatie van bedrijventerreinen.

*(i) Prikkel om te weinig aan te bieden*

In het eerste geval is sprake van sterke lokale negatieve externe effecten van de aanleg van een bedrijventerrein, terwijl de positieve externe effecten vooral boven-lokaal zijn. Een voorbeeld hiervan is de beschikbaarstelling van grond voor een grote staalfabriek. De lokale milieueffecten in termen van stank en geluidshinder zijn groot, terwijl de werknemers veelal buiten de gemeente kunnen wonen. Zo pendelen veel werknemers tussen woonplaats en een gemeente waar ze werken. Voor de gehele regio heeft de fabriek een belangrijk sociaal-economisch effect. Er werken veel relatief laaggeschoolde werknemers die ook koopkracht opleveren in de regio. Voor de gemeente is de aanwending van de grond in dit geval echter niet erg interessant. Ze profiteert nauwelijks van de gunstige werkgelegenheidseffecten, terwijl er wel veel overlast is. In dit geval leidt het lage ruimtelijke schaalniveau van de beslissing om terrein aan te leggen voor deze fabriek er toe dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met positieve externe effecten elders. Gemeenten hebben dus in dit geval een geringe prikkel tot het aanleggen van het bedrijventerrein, hetgeen landelijk in te weinig aanbod voor dit type bedrijvigheid kan resulteren.

Deze case is moeilijk in de werkelijkheid te observeren, mede omdat bestaand overheidsbeleid, zoals subsidies voor bedrijventerreinen, hier op ingrijpt. Onvoldoende aanbod zou zich (zonder subsidies) kunnen voordoen ten aanzien van bepaalde segmenten of specifieke locaties. Voorbeelden hiervan zijn grootschalige terreinen bestemd voor bedrijvigheid die milieuhinder genereert, zoals bijvoorbeeld zware industrie- en zeehaventerreinen. De investeringskosten van deze terreinen zijn zowel in financiële als maatschappelijke termen voor de gemeente zeer hoog in vergelijking tot de baten. Zo is de lokale overlast in termen van milieuhinder en ruimtebeslag ten koste van andere functies voor de gemeente groot, terwijl de sociaal-economische baten op een hoger niveau dan alleen de betrokken gemeente neerslaan. Als een dergelijk terrein een zekere aantrekkingskracht heeft op internationaal-mobiele bedrijvigheid kan een dergelijke locatie ook nationale baten genereren. De financiële kosten en risico's van dergelijke terreinen kunnen door de grootschaligheid en voorzieningen de gemeentelijke mogelijkheden te buiten gaan. Bij een sterke concurrentie om ruimte kunnen gemeenten waarvoor de financiële risico's van het aanleggen van terreinen groot zijn, besluiten woningen in plaats van bedrijventerreinen te ontwikkelen. De opbrengst per m<sup>2</sup> van woningbouw is immers vrij hoog, terwijl de gemeentelijke bijdrage in de ontwikkeling van woningbouwlocaties relatief laag is. Bovendien bestaat het gevaar dat nabijgelegen

gemeenten zich als free-rider gedragen. Ze dragen wel de lusten (extra werkgelegenheid), maar niet de lasten (kosten en overlast).

*(ii) Prikkel om te veel aan te bieden*

In het tegenovergestelde geval zijn er prikkels tot een te ruime aanwending van grond voor bedrijventerreinen. Dit kan gebeuren als gemeenten grote lokale positieve sociaal-economische effecten inschatten, en te weinig rekening houden met boven-lokale negatieve externe effecten op de ruimtelijke kwaliteit (bijvoorbeeld aantasting van open ruimten). Hieraan liggen twee oorzaken ten grondslag, namelijk informatieproblemen ten aanzien van de inschatting van kosten en baten, en de ruimtelijke schaal van de beslissing ten opzichte van de schaal van de effecten. Deze informatieproblemen kunnen tot een overschatting van sociaal-economische consequenties en een gebrekkige inschatting van externe effecten leiden. Deze situatie doet zich vermoedelijk in de praktijk vaker voor dan de eerste case door het belang van werkgelegenheidscreatie voor lokale bestuurders.

#### **6.4 Mismatches en de rol van de overheid**

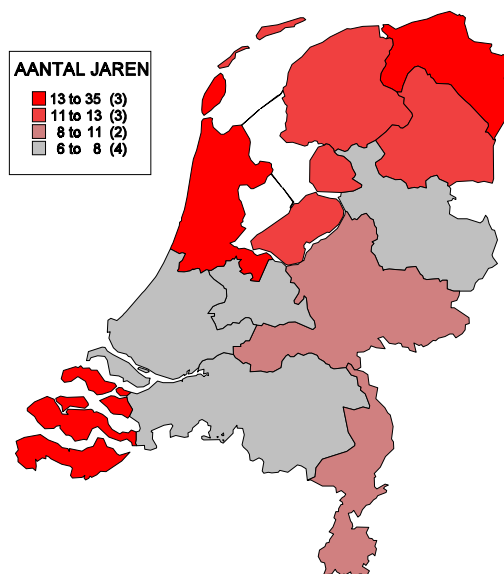
In hoeverre is er landelijk sprake van een inefficiënte allocatie? En indien de allocatie inefficiënt is, in welke mate is dit aan het huidige beleid toe te schrijven? Zoals eerder gezegd, is het empirisch zeer lastig vast te stellen, onder meer omdat de maatschappelijke kosten en baten van de huidige toepassingen van grond vergeleken zouden moeten worden met alternatieve toepassingen. Dit wordt in dit hoofdstuk niet beoogd. Bovendien is lastig vast te stellen in hoeverre het feitelijk aanbod en grondprijzen samenhangen met specifieke prikkels.

Om toch een indruk te geven van de relatie tussen prikkels en het aanbod van bedrijventerreinen wordt de feitelijke vraag-aanbod verhouding binnen de bedrijventerreinenmarkt in beeld gebracht. Een indruk van de huidige aanbodsituatie is te krijgen door het uitgeefbaar terrein in relatie tot de gemiddelde uitgifte in de periode '91-'96 te bezien. Deze maat van het relatieve aanbod geeft een beeld van het aantal jaren dat het huidige aanbod nog voldoende is bij het recente uitgiftetempo. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met aanleg en proceduretijden die kunnen oplopen tot ongeveer 7 jaar.

In figuur 1 wordt een overzicht gegeven van de relatieve aanbodsituatie in 1996. In het algemeen blijkt dat de relatieve vraag-aanbodsituatie sterk uiteenloopt tussen regio's. Regio's met de grootste groei van de vraag hebben het krapste aanbod. Zo had Utrecht in 1996 slechts aanbod voor 6 jaren uitgifte. Dit hangt deels ook samen met ruimtelijke beperkingen (Groene hart) en het beleid in deze provincies. Regio's met een relatief

geringe vraag en een relatief hoge werkloosheid kennen de grootste hoeveelheid beschikbaar aanbod. Zo ligt het vraagtempo in het Noorden lager dan landelijk en is de omvang van uitgifbare terreinen ten opzichte van de vraag aldaar het hoogst. Dit beeld zou erop kunnen wijzen dat dit ruime aanbod samenhangt met prikkels die er zijn voor lokale overheden om bedrijventerreinen aan te leggen om werkgelegenheid aan te trekken. De subsidies van rijk en EU die voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen verstrekt worden in het kader van regionaal-economisch beleid zouden eveneens een verklaring voor dit beeld kunnen vormen (zie box 6.1). Zo worden deze subsidies deels aangewend voor bedrijventerreinontwikkeling in het Noorden.

*Figuur 6.1 Aantal jaren uitgifbaar terrein in 1996 bij het gemiddeld uitgifte niveau 1991-1996.*



Voor het realiseren van sociaal-economische doelstellingen zijn subsidies voor bedrijventerreinen in het algemeen niet efficiënt. Door de zeer lage prijsgevoeligheid van de vraag is het effect op de ruimtevraag (en werkgelegenheid) zeer gering (zie kader). Daarnaast is de invloed op de regionale werkgelegenheid klein, aangezien er met name intra-regionale migratie mee gestimuleerd wordt. De relatie tussen ruimtelijk

beleid en sociaal-economische doelstellingen is zeer indirect. Andere vormen van beleid, zoals arbeidsmarktbeleid, kunnen een directere impact hebben op de werkgelegenheid.

---

#### Box 6.1 Bestaande subsidies voor bedrijventerreinen

Er zijn in Nederland een aantal subsidiemogelijkheden voor bedrijventerreinen aanwezig. De belangrijkste regeling is de STIREA-regeling van het ministerie van Economische Zaken. Daarnaast zijn subsidies voor bedrijventerreinen beschikbaar in programma's voor regionaal beleid (EZ), Structuurfondsen van de Europese Unie, haveninterne projecten (V&W) en in het kader van het Grote Steden Beleid (BIZA). Aan de STIREA-regeling ligt de gedachte ten grondslag dat er in verschillende regio's onvoldoende bedrijventerreinen worden ontwikkeld door hoge kosten voor verwerving van grond en infrastructuur mede als gevolg van het (restrictieve) RO-beleid en subsidies voor woningbouw. De gedachte is dat bedrijventerreinen door woninggebonden-subsidies in de concurrentie met woningbouw benadeeld worden. Een ander belangrijk motief voor subsidies is de creatie van werkgelegenheid. Zo wordt subsidie verstrekt voor de aanleg van bedrijventerreinen in het kader van grote steden beleid en het beleid ten aanzien van economisch achtergebleven gebieden. De subsidies in dit verband hebben vooral tot doel gunstige vestigingscondities in economisch zwakkere regio's te bieden om werkgelegenheid aan te trekken.

De effecten van dergelijke exploitatiesubsidies komen tot uiting in lagere grondprijzen voor vragers van terreinen. De omvang van de effecten hangt af van de prijsgevoeligheid van vragers en aanbieders. Door de bijdrage in de exploitatie worden de kosten van de terreinbeheerder verlaagd, die dit in principe kan doorberekenen in de vraagprijs. We gaan hier uit van voldoende concurrentie zodat volledige doorberekening plaatsvindt. Voorzover dit niet het geval is zouden 'monopolie rents' bij de beheerders kunnen neerslaan en/of kan extra aanbod resulteren. Er zijn weliswaar geen schattingen bekend van deze elasticiteiten voor Nederland, maar op basis van informatie omtrent de grondprijsgevoeligheid van de vraag naar woningen (-0,3) kan worden vastgesteld dat deze prijsgevoeligheid in ieder geval voor vragers zeer gering is. Zo bedragen de grondkosten in de totale jaarlijkse bedrijfskosten gemiddeld ongeveer 1 tot 2%. Een prijsverlaging met 1% leidt gemiddeld slechts tot 0,1 tot 0,2% extra ruimtevraag (prijselasticiteit -0,1 à -0,2). Voor ruimte-extensieve bedrijvigheid (bijv. zware industrie) kan de prijsgevoeligheid wat hoger zijn. Een deel van de extra vraag zal echter het gevolg zijn van een minder efficiënt gebruik van grond, terwijl voor een ander deel extra activiteiten worden uitgelokt.

---

Ook het argument dat subsidies voor bedrijventerreinen een compensatie vormen voor de prijsverhogende effecten van het ruimtelijk-orderingsbeleid is aan gerede twijfel onderhevig. Voorzover een efficiënt gebruik van ruimte (ten behoeve van het behoud van open ruimten, natuur ed.) bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart, dienen de maatschappelijke kosten van het grondgebruik van bedrijven door de grondprijzen gereflecteerd te worden. Compensatie hiervan door subsidies op bedrijfsgrond leidt dan zelfs tot een verslechtering van de allocatie. De gemiddelde grondprijzen voor bedrijven lijken bovendien geen beletsel voor de vestiging of bedrijfsvoering van bedrijven te vormen, gegeven de hoogte van uitgifteprijzen (gemiddeld 100,- per m<sup>2</sup>) en het geringe gewicht van grondkosten in de bedrijfskosten.

#### *Marktmacht en impliciete subsidiëring van grondprijzen*

Een laatste distorsie die samenhangt met de allocatie van bedrijfslocaties is impliciete subsidiëring van grondprijzen door gemeenten. In paragraaf 3.6 werd aangegeven dat uitgifteprijzen in principe door de gemeente worden vastgesteld aan de hand van de ontwikkelingskosten van de bedrijfslocatie (kosten-plus methode). De kostprijs is dan gebaseerd op verwervingskosten, kosten voor bodemsanering, infrastructuur etc. In de praktijk blijken gerekende grondprijzen echter vaak lager te liggen dan de kostprijs. Dit hangt enerzijds samen met het onvoldoende aan de exploitatiekosten toeschrijven van allerlei voorzieningen die samenhangen met het bedrijventerrein. Vaak gaat het hier om infrastructurele voorzieningen zoals wegen, kades, terminals enz. Anderzijds kan er sprake zijn van impliciete subsidies ingegeven vanuit lokale werkgelegenheidsmotieven en beleidsconcurrentie tussen gemeenten. Bij een ruim aanbod van concurrerende locaties in andere gemeenten kan een korting op de grondprijs bedrijvigheid naar de gemeente toehalen. Zo wordt in de praktijk vaak tussen terreinbeheerder en bedrijven onderhandeld over de prijs, waardoor de grondprijs van geval tot geval af kan wijken van de technische kostprijs.

Impliciete subsidies op de grondprijs zijn niet doelmatig ten aanzien van werkgelegenheidscreatie door marktmacht van het vestigende bedrijf en de substitutiemogelijkheden van het bedrijf tussen diverse gemeenten. In het geval het aanbod niet daadwerkelijk onderscheidend is heeft een vestigend bedrijf ruime substitutie-mogelijkheden tussen aanbieders van verschillende bedrijventerreinen. Er is dan sprake van een monopsonie, één vrager en meerdere concurrerende aanbieders. Dit betekent dat als een bedrijf zich niet in de gemeente vestigt, deze zich in een andere stad vestigt. Met de verstrekking van de impliciete subsidie (of korting op de grondprijs) wordt dan slechts werkgelegenheid binnengehaald ten koste van andere gemeenten. Bij een unieke kwaliteit van het aanbod bedrijventerreinen ligt de situatie anders. In dat geval is de mate van concurrentie tussen aanbieders gering en kan het terrein resulteren in nieuwe bedrijvigheid voor de regio of Nederland. Een voorbeelden hiervan is een unieke kwaliteit haventerrein bedoeld voor

bijvoorbeeld internationaal mobiele chemiebedrijven.

In hoeverre komt impliciete subsidiëring in de praktijk voor? Deze vraag is lastig te beantwoorden, aangezien de contracten van terreinbeheerders met bedrijven vaak geheim zijn. Wel blijkt uit exploitatieoverzichten van de Nationale Investerings Bank (NIB) dat er in sommige gevallen een gemeentelijke bijdrage in de exploitatie uit de gemeentebegroting wordt gegeven. Ook uit recente artikelen in kranten (zie bijvoorbeeld het Financieele Dagblad dd. 16-12-1998 rond de vestiging van SCI/Hewlett Packard op het bedrijventerrein IBF in Heerenveen) blijkt wel dat in sommige gevallen forse kortingen op de grondprijzen worden gegeven. In andere gevallen wordt niet zozeer de grondprijs van het uitgegeven terrein gesubsidieerd, maar is sprake van de aanleg van voorzieningen voor bedrijven of verstrekking van opties op (toekomstige) kavels voor uitbreiding van bedrijven.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de kostprijs van bedrijfslocaties in verhouding tot geregistreerde uitgifteprijzen. De (gemiddelde) geregistreerde verkoopprijs van f100,- per m<sup>2</sup> ligt iets onder de gemiddelde kostprijs f110,- per m<sup>2</sup> van het aanleggen van nieuw terrein. Interne subsidies, gemeentelijke bijdragen en rijkssubsidies verklaren een deel van dit verschil. De feitelijke uitgifteprijs kan in veel gevallen nog lager liggen door kortingen op de grondprijs die bedrijven veelal na onderhandeling kunnen krijgen. Voor specifieke terreinen, zoals zeehaventerreinen, liggen de werkelijke uitgifteprijzen in het algemeen veel lager dan de kostprijs, aangezien veel voorzieningen zoals kades en andere infrastructuur niet direct in rekening worden gebracht aan de gebruikers. Zo is de gemiddelde geregistreerde verkoopprijs op deze terreinen lager dan f100,- per m<sup>2</sup>, terwijl de kostprijs (inclusief infrastructurale voorzieningen) in het algemeen hoger ligt. Aangezien in de door NIB gehanteerde normen voor kostprijzen nog geen rekening is gehouden met financieringskosten, onderhoudskosten en risico's (wo. rentelasten van leegstand) is het werkelijke verschil tussen verkoopprijzen en kostprijzen nog groter. Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat prijzen van bedrijventerreinen in Nederland gemiddeld onder de kostprijs aan bedrijven verkocht worden. Er zijn evenwel ook wel regio's en segmenten waar de prijs voor bedrijfsground hoger ligt dan de kostprijs. Vooral in westelijke regio's waar sprake is van krapte en kwalitatief goede locaties - bijvoorbeeld locaties zoals Haarlemmermeer en Utrecht- wordt wel winst gemaakt op de uitgifte van grond.

De niet kostenconforme prijsstelling van gemeenten is een gevolg van het feit dat de gemeente verantwoordelijk is voor de exploitatie van bedrijfslocaties. De begrotings-systematiek van de gemeenten zorgt er in combinatie met subsidies voor dat uitgifteprijzen in een aantal gevallen onder de kostprijs worden vastgesteld. Zo wordt de grondexploitatie van het gemeentelijk grondbedrijf in veel gemeenten geïntegreerd met



het totale financiële beleid. Hierdoor worden onderhoudskosten veelal via de algemene middelen uit de onroerend zaak belasting gedekt en worden voorzieningen zoals infrastructuur ook wel vanuit andere budgetten bekostigt. Winsten uit het grondbedrijf vormen een aanvulling op de gemeentelijke middelen, terwijl risico's en exploitatieverliezen op de gemeentelijke begroting worden afgewenteld.

*Tabel 6.1 Gemiddelde geregistreerde prijzen bedrijventerreinen in Nederland, 1997*

Kostprijs	Uitgifteprijs	Gemiddelde kostprijs <sup>a</sup>	Gemiddelde uitgifteprijs
15 STIREA-projecten	15 STIREA projecten	Nederland Gld per m <sup>2</sup>	Nederland
130	110	77 - 140	103

<sup>a</sup> Volgens normen van NIB-consult voor bedrijventerreinen bedragen gemiddelde verwervingskosten f 10,- tot f 30,- per m<sup>2</sup>, bodem en milieukosten 20% van de totale projectkosten, kosten van het bouwrijp maken f 30,- tot f 50,- per m<sup>2</sup>, infrastructuurkosten f 10,- tot f 15,- per m<sup>2</sup>, beheerskosten 7% van bovenstaande som, onvoorzien 10% van deze som en bovenwijkse voorzieningen f 5,- per m<sup>2</sup>.

De huidige institutionele context voor bedrijfslocaties leidt tot beleidsconcurrentie tussen gemeenten en tot relatief lage grondprijzen voor bedrijven. De gevolgen hiervan slaan echter tevens neer op het grondgebruik van bedrijven en op andere markten (zoals lage rendementen op de kantorenmarkt). Relatief lage prijzen van grond voor bedrijvigheid geven weinig incentives tot een efficiënt gebruik van ruimte door bedrijven, gegeven dat de mogelijkheden tot doorverkoop van overtollige grond gering zijn en veelal in de grote steden sprake is van pacht van grond. In hoofdstuk 7 worden deze effecten op het ruimtegebruik geïllustreerd voor de containeroverslag in Rotterdam. Een inefficiënt gebruik van ruimte op de grondmarkt voor bedrijven kan ten koste gaan van andere functies, zoals natuur en woningbouw, die een hogere bijdrage aan de maatschappelijke welvaart zouden kunnen genereren. De opgave voor het beleid bestaat uit het creëren van die condities op de grondmarkt voor bedrijven die leiden tot een sociaal-optimalere aanwending van ruimte voor bedrijvigheid. Betere prikkels kunnen erin resulteren dat de ruimte efficiënter gebruikt wordt.

### *Conclusies*

Uit deze paragraaf blijkt dat er in de huidige institutionele context sprake is van een aantal problemen met betrekking tot het overheidsingrijpen op de grondmarkt voor bedrijven:

- Lokale overheden hebben soms minder goede prikkels en mogelijkheden dan private partijen om het aanbod van bedrijventerreinen af te stemmen op de marktvrage.

- In de huidige institutionele context zijn subsidies onvoldoende afgestemd op de externe effecten van bedrijfslocaties. Bovendien lijkt er sprake van een te gunstige inschatting van positieve externe effecten van bedrijventerreinen door overheden.
- Voor het realiseren van sociaal-economische doelstellingen zijn subsidies voor bedrijventerreinen in het algemeen niet effectief. Diverse overheden hechten evenwel een groot belang aan bedrijventerreinen als middel om extra werkgelegenheid te genereren. Dit leidt evenwel tot beleidsconcurrentie tussen gemeenten en landen.
- In veel gevallen worden niet alle kosten (zoals onderhoudskosten) doorberekend aan bedrijven of wordt een korting op de grondprijs gegeven. Het impliciet subsidiëren van bedrijven via de grondprijs leidt tot slechte prikkels voor bedrijven om efficiënt met ruimte om te gaan.
- Beslissingen worden niet altijd op het ruimtelijke schaalniveau genomen dat daar uit hoofde van externe effecten het meest geëigend voor is.

Deze problemen dienen als uitgangspunt bij het analyseren van de beleidsopties in de volgende paragraaf.

## **6.5 Opties voor beleid**

Deze paragraaf bekijkt of er mogelijkheden zijn bovengenoemde problemen te verminderen via alternatief beleid. Hoewel aanpassingsmoeilijkheden en informatieproblemen tot inherente spanningen tussen vraag en aanbod (of tot rantsoenering) zullen leiden, dient overheidsbeleid wel gericht te zijn op het leggen van goede prikkels, om de problemen die inherent in de markt liggen in ieder geval niet nog eens te verergeren.

Hoe kunnen prikkels aan gemeenten of terreinbeheerders gegeven worden die leiden tot een goede aanwending van ruimte voor bedrijvigheid? Het aanbod van ruimte zou zoveel mogelijk afgestemd moeten zijn op de maatschappelijke kosten en baten van de aanwendingsmogelijkheden. Dit kan betekenen dat externe effecten zoveel mogelijk geïnternaliseerd moeten worden in de kosten en baten van de bedrijfslocatie. Prijsinstrumenten - heffingen en subsidies op basis van de externe effecten - vormen dan ook een eerste invalshoek. Hierbij wordt ook op een andere vormgeving van subsidies ingegaan, zoals bundeling in een nationaal fonds of matching. Aan subsidies op grond kleven een aantal grote bezwaren, zodat bezien wordt of er alternatieven zijn voor dergelijke subsidies. Hierbij kan het gaan om achtergestelde leningen of publieke-private participatie in bedrijventerreinen. Een andere oplossingsrichting bestaat uit een betere aansluiting tussen de planbevoegdheden en de schaal van de externe effecten. Mogelijke beleidsopties zijn een andere verdeling van bevoegdheden tussen gemeenten en

provincies of kaderwetgebieden, een grotere rol van provincies in de toetsing van plannen voor de ontwikkeling van bedrijfslocaties en meer coördinatie tussen gemeenten.

### **6.5.1 Prijsinstrumenten baseren op externe effecten**

Externe effecten kunnen in theorie middels heffingen en subsidies in de (grond)prijs tot uitdrukking gebracht worden. De tekstboekoplossing (het toekennen van eigendomsrechten) is niet praktisch uitvoerbaar. Daarom wordt hier alleen ingegaan op subsidies en heffingen, aangezien deze wel uitvoerbaar zijn.

#### *Heffingen*

Heffingen kunnen gebruikt worden om de maatschappelijke kosten van een bedrijventerrein beter in de prijs te verdisconteren. De heffing zou gebaseerd moeten zijn op de omvang van de negatieve externe effecten (of het negatieve saldo van externe effecten), zoals de aantasting van ruimtelijke kwaliteit. Als de aanleg van een bedrijventerrein negatieve gevolgen heeft voor het landschap (natuur of open ruimte) zou de heffing op de functieverandering geheven dienen te worden. De omvang van de heffing zou gebaseerd kunnen zijn op de kosten om een dergelijk gebied elders aan te leggen (de schaduwprijs). De effectiviteit van een dergelijke heffing hangt af van de substitutiemogelijkheden van de ontwikkelaar van de locatie of, bij volledige doorberekening, van de vestigende bedrijven, alsmede van de transactiekosten die met een dergelijke heffing gepaard gaan. De ontwikkelaar - de vrager van de ruwe bouwgrond - kan na vergelijking van bedrijfseconomische kosten en baten tussen aanleg op de locatie met negatieve externe effecten en aanleg elders besluiten om één van deze opties te kiezen. Bij ruime substitutiemogelijkheden is de heffing effectiever dan in het geval geringe substitutie mogelijk is. Uiteindelijk hangt de effectiviteit van de heffing bij doorberekening van kosten aan vestigende bedrijven af van de grondprijsgoedigheid van deze bedrijven. Bij niet unieke terreinen (bijvoorbeeld gemengde terreinen) kan de prijselasticiteit van de vraag naar een locatie hoger zijn dan de macro prijsgevoeligheid door de ruime substitutiemogelijkheden die er veelal zijn binnen regio's.

Heffingen op andere externe effecten zijn soms lastiger vorm te geven. Veel negatieve externe effecten van een specifieke locatie voor bedrijvigheid hangen bovendien niet zozeer samen met het grondgebruik van bedrijvigheid, maar veeleer met het type bedrijvigheid (bij milieuhinder) of het gedrag van werknemers (bij mobiliteitseffecten). In veel van deze gevallen kan het effectiever zijn om de heffing direct aan te laten grijpen op de oorzaak, dan om de heffing op een indirecte wijze te verbinden aan de grond (de bedrijfslocatie). In onderstaand kader wordt dit principe voor externe effecten op mobiliteit geïllustreerd.

---

### Box 6.2 Bedrijfslocaties en mobiliteit

De vestiging van arbeidsintensieve bedrijven op bepaalde bedrijfslocaties kan gepaard gaan met mobiliteitsgevolgen. Momenteel probeert de overheid via het zogenaamde ABC-locatiebeleid de vestigingsbeslissing van bedrijven te beïnvloeden teneinde de automobilititeit te verminderen. Zo wordt de vestiging van arbeidsintensieve bedrijvigheid op goed met het OV bereikbare locaties gestimuleerd middels regulering (parkeernormen e.d.).

De negatieve consequenties van een vestigingslocatie op (auto)mobilititeit zijn echter middels heffingen te internaliseren. Een mogelijk instrument hiervoor is een heffing per aangelegde parkeerplaats. Een dergelijke heffing betekent dat het bedrijf een prikkel krijgt om minder parkeerplaatsen aan te leggen, en minder parkeerruimte dwingt tot minder mobiliteit. Het autogebruik van werknemers kan door een dergelijke heffing dus worden ontmoedigd en er kan verschuiving naar het OV mee gestimuleerd worden. De heffing kan bijvoorbeeld al naar gelang de omvang van de effecten op het woon-werk verkeer van bepaalde locaties gevarieerd worden. Bedrijven hebben dan een prikkel om alternatieve locaties te zoeken (bijvoorbeeld met een betere OV-ontsluiting) om hogere kosten te vermijden. Een ander voordeel van een dergelijke heffing is dat het de bestaande begunstiging van bedrijfsparkeerplaatsen ten opzichte van andere parkeerplaatsen opheft. Zo worden de parkeertarieven in de huidige praktijk niet toegepast op bedrijfsparkeerplaatsen. Een parkeerheffing zal bovendien met minder maatschappelijke kosten gepaard gaan dan het huidige regulerende ABC-locatie beleid. Bij het ABC-locatiebeleid kunnen bedrijven immers op sub-optimale bedrijfslocaties terecht komen, waarmee bedrijfseconomische kosten zijn gemoed. Voorts kan de vestigingsbeslissing van bedrijven verstoord worden, terwijl de maatschappelijke baten (minder mobiliteit) gering zijn. Zo blijkt uit van Wee (1997) dat de effecten van het ABC-beleid op automobilititeit beperkt zijn (zie ook CPB et al., 1998).

Het uiteindelijke negatieve externe effect is echter niet zozeer gelegen in het aantal autokilometers, maar in de belasting hiervan voor het milieu. Het kan dan effectiever zijn om de heffing directer te laten aangrijpen op het gedrag van de veroorzaker - de auto rijdende werknemer -. Heffingen, zoals accijnsverhogingen, beïnvloeden langs meerdere kanalen (energieverbruik, substitutie met andere vervoersmodaliteiten) de uiteindelijke milieueffecten van mobiliteit. Zo blijkt uit CPB (1997d) dat accijnsverhoging een effectief instrument is om de automobilititeit terug te dringen. Het zelfde argument kan toegepast worden bij milieuhinder; heffingen op CO<sub>2</sub> emissies of het aantal decibel geluidshinder kunnen met lagere economische kosten gepaard gaan dan regulering. Bovendien kunnen dergelijke directe milieuheffingen effectiever zijn dan een indirecte wijze van heffen via de grond.

---

### *Subsidies*

In beginsel kunnen subsidies een instrument zijn om rekening te houden met positieve externe effecten van de aanleg van specifieke bedrijventerreinen. Indien gemeenten onvoldoende rekening houden met de positieve externe effecten op een hoger schaalniveau zou een prijssubsidie gehanteerd kunnen worden.

Hiervoor werd al beschreven dat het probleem van een te gering aanbod van bedrijfslocaties door gemeenten zich in zeer specifieke gevallen kan voordoen. Het gaat dan om specifieke grootschalige terreinen die positieve bovengemeentelijke maatschappelijke baten genereren, en waarvan de financiële kosten en/of risico's de gemeente te boven kunnen gaan. Voorbeelden van dergelijke terreinen zijn grootschalige terreinen voor milieuhinderlijke industrie.

Een prijssubsidie zorgt ervoor dat de maatschappelijke baten meer in de (relatieve)prijs van bedrijventerreinen tot uitdrukking komen. Een effectieve subsidie moet dan wel gekoppeld zijn aan de onderscheiden specifieke externe effecten of sociale baten. In de praktijk zijn positieve externe effecten vooral gelegen in effecten van de vestiging van een bedrijf op andere bedrijvigheid. Het subsidiëren hiervan is echter lastig, aangezien deze positieve effecten dan geconcretiseerd zouden moeten worden. Bovendien kunnen de positieve effecten samenhangen met het type bedrijvigheid in plaats van met de bedrijfslocatie. Een voorbeeld hiervan kan de vestiging van een leidende onderneming in de chemie zijn. Dergelijke bedrijven kunnen een sneeuwbaaleffect veroorzaken in de zin dat verwante chemische bedrijvigheid (afnemers, toeleveranciers) kan worden aangetrokken (clustereffecten). In dat geval is het effectiever een lumpsum subsidie aan het bedrijf te verstrekken, in plaats van over de grond(prijs) te subsidiëren. In het laatste geval wordt namelijk geen ondoelmatig gebruik van ruimte gestimuleerd. In hoofdstuk 7 wordt dit uitgewerkt voor de overslag in Rotterdam.

### *Bezwaren tegen subsidies*

Ten aanzien van de aanwending van subsidies voor bedrijfslocaties uit hoofde van sociaal-economische doeleinden, bijvoorbeeld stimulering van regionale werkgelegenheid, zijn grote vraagtekens te plaatsen. Subsidies op grond voor bedrijventerreinen zijn een zeer indirect instrument om werkgelegenheidsgroei te bereiken. Zo wordt ingeval van subsidies op grondprijzen getracht bedrijvigheid - en uiteindelijk de daarmee samenhangende vraag naar arbeid - te stimuleren via de productiefactor grond. Naast het feit dat bedrijven in het algemeen relatief ongevoelig zijn voor de grondprijs, is het uiteindelijke effect op de regionale werkgelegenheid door het verplaatsingsgedrag van bedrijven, dat vooral intra-regionaal is, zeer gering. Bovendien wordt een productiefactor (grond) gesubsidieerd, die niet in alle gevallen complementair hoeft te zijn met de productiefactor arbeid, en waarmee bovendien negatieve externe effecten (ruimtelijke

kwaliteit) kunnen samenhangen. De aanwending van middelen voor dergelijke subsidies zal afgewogen moeten worden tegen de opportunity cost van andere beleidsinstrumenten. Alternatieve beleidsinstrumenten die directer aangrijpen op vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, zijn effectievere instrumenten om regionale werkgelegenheidsdoelstellingen te bereiken<sup>4</sup>. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan lastenverlichting voor specifieke groepen werknemers of werkgevers of aan uitgaven voor scholing.

Aan subsidies kleven bovendien een aantal andere nadelen. Een nadeel is dat exploitatiesubsidies kunnen leiden tot subsidiegedrag en niet markt-conform rekenen. Voorbeelden van dit laatste zijn het opvoeren van bepaalde kosten die niet direct met het project samenhangen en een lage vaststelling van toekomstige uitgifteprijsen. Voorts kunnen gemeenten strategisch gedrag vertonen in de zin zullen dat er een prikkel is om een maximale claim bij de overheid neer te leggen. Een hogere rijksbijdrage schept immers ruimte voor andere gemeentelijke uitgaven. Subsidies kunnen bovendien leiden tot X-inefficiencies of monopolie rents bij terreinbeheerders. Door de diverse bestaande subsidiemogelijkheden bij verschillende departementen (EZ, BIZA, V&W) en de Europese Unie bestaat bovendien het gevaar van subsidie-shopping.

Daarnaast kunnen subsidies een aantal (bedoelde of onbedoelde) neveneffecten hebben. Zo kunnen prijssubsidies bij volledige doorberekening en als het aanbod prijsgevoeliger is dan de vraag leiden tot langdurig overaanbod. Teveel aanbod van bedrijventerreinen kan gepaard gaan met renteverliezen en hoge alternatieve kosten. Voorts kunnen subsidies voor de aanleg van bedrijventerreinen aan de randen van steden concurreren met andere beleidsdoelen, zoals herstructurering van bedrijfslocaties in de binnensteden of met woningbouw. Een doelstelling van herstructurering van verouderde bedrijventerreinen in de binnensteden is veelal behoud van bedrijvigheid in deze stadscentra. Het aanbod op nieuwe bedrijfslocaties aan de stadsranden kan echter concurrerend zijn ten opzichte van de te herstructureren locaties. Hieronder wordt op alternatieve mogelijkheden voor subsidies ingegaan.

#### *Een efficiëntere vormgeving*

Is er een betere vormgeving van het huidige financiële instrumentarium denkbaar? Hierbij zijn twee elementen van belang. Ten eerste zal een overheidsbijdrage goed

<sup>4</sup> Indien grond net zoals arbeid en kapitaal wordt opgevat als productiefactor voor bedrijven heeft een subsidie op grond alleen een positief effect op werkgelegenheid als grond en arbeid complementair zijn. Voor de meeste sectoren is dit vermoedelijk het geval. In geval van substitutie tussen arbeid en grond kan een subsidie op grond zelfs leiden tot minder vraag naar arbeid. In zeer kapitaalintensieve industrieën met een grote complementariteit tussen kapitaal (machines en installaties) en grond zou dit in theorie kunnen optreden.

moeten aansluiten op het probleem dat in de huidige institutionele context optreedt. Het aangrijpingspunt van overheidsbijdragen is de distorsie die optreedt door het onvoldoende rekening houden met positieve effecten (sociale baten) op een hoger ruimtelijk schaalniveau. Een tweede punt is het vermijden van strategisch gedrag van lokale overheden/terreinbeheerders ten aanzien van rijkssubsidies.

*(i) Criteria afstemmen op aard van het probleem*

Een verbetering zou er uit kunnen bestaan om de overheidsbijdrage beter af te stemmen op maatschappelijke kosten en baten van het bedrijventerrein. Aanvragen voor een rijksbijdrage zouden getoetst kunnen worden op basis van een aantal criteria. Deze criteria zouden zoveel mogelijk eenduidig en expliciet gemaakt moeten worden. Een eerste belangrijk criterium betreft de vraag of er sprake is van een probleem; is er sprake van een distorsie die leidt tot onvoldoende aanbod. De grootste distorsie zou zich voor kunnen doen bij grootschalige industrieterreinen, waarbij sprake is van negatieve lokale milieueffecten en een boven-lokaal verzorgingsgebied. Hieruit volgt een criterium ten aanzien van de aard van bedrijventerreinen die in aanmerking zouden kunnen komen. Voorts dient de bijdrage aan maatschappelijke baten expliciet in de afweging betrokken te worden. Zo zou er een expliciet criterium moeten zijn omtrent de mate waarin een bedrijventerrein leidt tot *additionele* toegevoegde waarde en werkgelegenheid voor een regio of Nederland. Hiermee wordt bedoeld het generatie-effect, dat wil zeggen exclusief substitutie (verschuivingen binnen de regio of Nederland). Belangrijk is hoe deze maatschappelijke baten zich verhouden tot de overheidsbijdrage in het project. Teneinde rekening te houden met distributieve overwegingen (regionaal beleid) kan een criterium omtrent de bijdrage aan vermindering van de regionale werkloosheid toegevoegd worden.

In de huidige context, waarbij van het rijk voor sommige bedrijventerreinen (maar ook voor veel infrastructuurprojecten) een aanzienlijke bijdrage wordt gevraagd en de lokale overheid niet of nauwelijks financieel verantwoordelijk is, zijn er weinig incentives voor gemeenten om de meest doelmatige oplossing te kiezen. Om inefficiënt subsidiegedrag van lokale overheden te voorkomen kan er een prikkel ingebouwd worden die ertoe leidt dat aanvragers voor een bijdrage meer rekening houden met een effectieve en kostenefficiënte besteding van middelen. Dit kan bereikt worden, indien ook terreinbeheerders en/of lokale overheden een substantiële investering in het project doen afgestemd op de lokale baten. In dat geval zijn alle partijen gebaat bij een effectieve en efficiënte oplossing. Ook de lokale overheid wordt in het geval van *matching van de rijksbijdrage* gedwongen om een zorgvuldige afweging omtrent de inzet van totale overheidsmiddelen te maken. Dit systeem van matching wordt in ruwe vorm in het kader van het regionaal beleid van de Europese Unie (Structuur Fondsen ESF en EFRO) al wel toegepast. Ook in de Verenigde Staten bestaat veelal voor infrastructuurprojecten een

systeem van ‘matching grants’ tussen Federale overheid en lagere overheden (Frey, 1983). Vaak wordt dan gewerkt met vaste verdeelsleutels tussen de bestuurslagen voor de financiering. Indien de bijdrage van verschillende overheden (rijk, provincie en gemeente) afgestemd worden op het verwachte profijt dat deze van het project hebben kan een efficiënter verdeling resulteren. Matching heeft dan als voordeel dat de financiering beter is afgestemd op het profijt en dat er incentives zijn om een voor alle overheden doelmatige oplossing te kiezen. Een nadeel is dat transactiekosten kunnen toenemen en andere vormen van overheidsfalen op kunnen treden.

*(ii) Eén loket om subsidie-shopping te vermijden*

Om subsidie-shopping te verminderen zouden de huidige subsidieregelingen van de verschillende departementen gebundeld kunnen worden in één fonds voor de ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen. De gelden voor aanleg en herstructurering zouden gebundeld kunnen worden, vanwege de mogelijke concurrentie tussen nieuwe bedrijventerreinen en het revitaliseren van verouderde locaties. Bovendien kunnen gemeenten of terreinbeheerders niet verschillende rijkssubsidies gebruiken om het project te financieren en kan eenduidigheid met betrekking tot de gehanteerde criteria gelden.

Onder voorwaarden van het voldoen aan criteria die samenhangen met de maatschappelijke kosten en baten (bezien vanuit de provincie of het rijk) van de bedrijfslocatie kunnen lokale terreinbeheerders een aanvraag voor een exploitatiebijdrage indienen.

Het centrale loket en de uitvoering zou bij een nationale uitvoeringsorganisatie of bij de provincies kunnen liggen. Het voordeel van een verzelfstandigde centrale uitvoeringsorganisatie is bundeling van financiële middelen en kennis over ontwikkelings- en herstructureringsprojecten, en een landelijk eenduidige toepassing van criteria. Het voordeel van uitvoering door provincies is dat deze het maatschappelijk belang voor de regio in samenhang met het streekplan kunnen inschatten. Van de regeling kan een coördinerende werking uitgaan op gemeenten, waardoor beleidsconcurrentie tussen gemeenten wellicht wordt verminderd. Bij uitvoering door provincies zou het rijk kunnen toezien op een éénduidige toepassing en toetsing van criteria.

*(iii) Alternatieven voor subsidies*

Een alternatief voor subsidies zou een *financieringsinstrument* kunnen zijn voor de aanleg van bedrijfslocaties met een boven-lokaal belang. Een financieringsconstructie kan de vorm aannemen van een fonds voor achtergestelde leningen of een algemeen participatiefonds. *Achtergestelde leningen* hebben als nadeel dat bij verliezen geen terugbetaling plaatsvindt. Hierdoor kan strategisch gedrag aangemoedigd worden. Bij



een *participatieconstructie* is er het voordeel dat het rijk mee profiteert van de winst die gegenereerd kan worden door het bedrijventerrein. Het nadeel is echter dat overheden een goed inzicht moeten hebben in de verwachtingen omtrent toekomstige bedrijvigheid om verliezen te voorkomen. De overheid loopt anders het risico om ook deel te nemen in eventuele verliezen bij braak liggen van terrein. In het geval van overheidsparticipatie voor onbepaalde tijd kan bij blijvende verliezen een open-einde regeling in het verschiet liggen.

### **6.5.2 Betere afstemming tussen vraag en aanbod middels private inbreng**

Meer private inbreng in de ontwikkeling van bedrijfslocaties kan op twee van de gesignaleerde problemen aangrijpen. In de eerste plaats kan een betere afstemming van het aanbod op de marktvrage tot stand komen. In de tweede plaats kan de impliciete subsidiering van bedrijventerreinen beperkt worden. Gegeven de beperktere mogelijkheden van lokale overheden om de vrage naar bedrijfslocaties in de schatten lijkt de inbreng van de kennis van private partijen een mogelijkheid om exploitatierisico's te verkleinen. Zo zullen private partijen, zoals projectontwikkelaars en gevestigde bedrijven, die zelf gebruik maken van of vastgoed ontwikkelen op de locatie, meer kennis hebben van de regionale markt en van kwaliteitseisen van potentiële gebruikers. Wel kunnen ook private partijen informatieproblemen hebben om een goede inschatting te maken van de toekomstige vrage. Door de sterkere financiële prikkels (verlies en uiteindelijk faillissement) zouden private partijen echter uiteindelijk beter in staat moeten zijn om het aanbod af te stemmen op de marktvrage. Bovendien dient bedacht te worden dat private partijen de aan te houden voorraad terrein zullen bepalen op grond van bedrijfseconomische redenen. Dit kan ertoe leiden dat private partijen een geringere voorraad zullen aanhouden dan de huidige aanbieders (gemeenten).

Bovendien kan de aanleg van de bedrijfslocatie beter afgestemd worden op de private ontwikkeling van het onroerend goed. In dat geval kan waardevermeerdering ontstaan in de keten tussen aanleg van de bedrijfslocatie en bouw van het onroerend goed. Hiervoor is het wel noodzakelijk om private partijen al in de planvormingsfase te betrekken, aangezien in die fase de capaciteit, het ontwerp en inrichting van de locatie vastgesteld worden, die van belang zijn voor het toekomstige onroerend goed.

Private partijen zullen bovendien tenminste de volledige kostprijs in rekening brengen bij bedrijven. Hierbij zullen ook de kosten van leegstand, onderhoud en infrastructuur in de kostprijs verwerkt worden, zodat bedrijven met de werkelijke grondkosten geconfronteerd zullen worden. Aangezien private ontwikkelaars momenteel in veel gevallen de residuele waarde methode hanteren om de prijs te bepalen, kan dit betekenen dat de grondprijs afhankelijk van de situatie op de onroerend goed markt gaat verschillen van de huidige situatie. Tenslotte kan onder druk van de concurrentie de

efficiency van private partijen groter zijn ten aanzien van planning, ontwikkeling, beheer en marketing van de bedrijventerreinen.

De uitgifte en exploitatie van bedrijventerreinen kan zich onder voorwaarden goed lenen voor een private inbreng. Zo zijn kavels op bedrijfslocaties private goederen, waarvoor de kosten in rekening bij de individuele gebruiker gebracht kunnen worden. Bij externe effecten of maatschappelijke kosten en baten kan de lokale overheid een heffing opleggen of prijssubsidie aan de exploitant ter beschikking stellen.

Bovendien kunnen private partijen meer ervaring hebben in het voeren van een professioneel marketing en acquisitiebeleid. Ook in de onderhoud/beheer- en herontwikkelingsfase kunnen private partijen een belangrijke rol spelen. Zo worden onderhoud/beheerskosten in de huidige context niet ten laste van de exploitatie gebracht, waardoor er onvoldoende rekening met toekomstig onderhoud wordt gehouden. Zowel projectontwikkelaars als bestaande bedrijven die eigenaar zijn van vestigingen op de bedrijfslocatie hebben belang bij een goed onderhoud. Een betere staat van het bedrijventerrein levert immers voordeel op in termen van de waarde van het onroerend goed. Een bijkomend voordeel is dat herstructureringskosten voor gemeenten en rijk kunnen afnemen.

Private inbreng in onderdelen van het proces van ontwikkeling van bedrijfslocaties is het meest kansrijk in situaties, waarbij de termijn van het project niet te lang is en verwachte bedrijfseconomische rendementen voldoende groot. Bij een zeer lange termijn, alvorens bedrijfseconomisch rendement optreedt is de kans klein dat private partijen geïnteresseerd zullen zijn. Bij een grote mate van concurrerende bedrijfslocaties en een lage kwaliteit van het aanbod zijn risico's vermoedelijk te groot en rendementen te laag. In de huidige context kan dit voor veel gemengde bedrijventerreinen het geval zijn. Een private inbreng zal derhalve het meest kansrijk zijn in situaties waarbij sprake is van krapte op de markt voor bedrijfslocaties en een kwalitatief uniek segment kan worden aangelegd. Bij een relatief betere en onderscheidende kwaliteit locatie zijn immers hogere rendementen te behalen en is een grotere waardevermeerdering mogelijk in combinatie met de ontwikkeling van onroerend goed. Bovendien kan dan eerder op locatiekwaliteit geconcurrereerd worden dan op prijs. Op grond van deze overwegingen ligt het in de lijn der verwachtingen dat private partijen vooral kwalitatief onderscheidende concepten zullen ontwikkelen, waarbij soms aanvullende diensten kunnen worden geboden.

Een grotere inbreng van private partijen lijkt onder bepaalde condities een mogelijkheid om een efficiëntere productie en allocatie van grond voor bedrijvigheid te bewerkstelligen. Hiervoor moeten er wel voldoende concurrerende bedrijfslocaties zijn, anders ontstaat marktmacht. Het aanbesteden van onderdelen in het ontwikkelings- en exploitatieproces of PPS kan hiervan een uitwerking zijn.

*(i) Eenvoudige projecten: aanbesteding onder bepaalde condities*

Bij relatief eenvoudige goed te definiëren bedrijfslocatie-projecten zou het gehele proces van ontwerp, financiering, bouw en exploitatie (en beheer) van de bedrijfslocatie aan een private partij uitbesteed kunnen worden (concessiemodel). Bij innovatieve aanbesteding is er een grote vrijheid voor de ontwikkelaar om het ontwerp goed af te stemmen op de marktvraag. De lokale overheid stelt dan een set van functionele eisen op, bijvoorbeeld ten aanzien van de aard van de bedrijvigheid die zich op de locatie mag vestigen, milieuzonering (afstand tot woonbebouwing ed.) en infrastructuur. Indien de lokale overheid een grotere mate van invloed op ontwerp en bebouwing wil uitoefenen kan gekozen worden voor aanvullende eisen of alleen aanbesteding van de aanleg en exploitatie van het project. Wel zijn er een aantal condities waaraan voldaan moet worden voor aanbesteding. Belangrijke condities zijn een beperkt aantal complicerende factoren en voldoende schaarste op de markt voor bedrijfslocaties. Bij een sterke mate van concurrentie van andere gemeentelijk bedrijfslocaties zijn beleidsrisico's groot en verwachte rendementen laag, waardoor private partijen niet erg geneigd zullen zijn om in deze markt te stappen. Er zal rekening mee gehouden moeten worden dat een private exploitant vermoedelijk lagere terrein reserves zal aanhouden, aangezien de kosten van leegstand expliciet in de afweging worden betrokken.

*(ii) Complexe projecten; PPS*

In de praktijk zijn er echter vaak een aantal complicerende factoren voor uitbesteding, zoals de afhankelijkheid van infrastructuur en ander gemeentelijk beleid. Ook kan er in sommige gevallen, bijvoorbeeld bij binnenstedelijke locaties, sprake zijn van openbare ruimte waarop de gemeente een belangrijke invloed wil houden. Bovendien kunnen maatschappelijke kosten en baten sterk afhangen van het planproces en ontwerp. De relatie met ander gemeentelijk beleid is vooral gelegen in beleidsrisico's ten aanzien van concurrerende locaties. Als gemeenten concurrerende locaties ontwikkelen zal het rendement van reeds gedane investeringen voor de exploitant negatief beïnvloed worden. Voorts is het succes van een bedrijventerrein in sterke mate afhankelijk van de infrastructuur (wegen, en bij haventerreinen havenmond en kades) die door de overheid aangelegd wordt. Bovendien kunnen er met dit type infrastructuur externe effecten samenhangen. De positieve gevolgen van de door de overheid betaalde infrastructuur voor de exploitatie van de bedrijfslocatie en de waarde van het onroerend goed vallen bij private exploitatie toe aan de exploitant en de gevestigde bedrijven.

Deze complicerende factoren vormen veelal een reden voor lokale overheden om grond in eigendom te houden. Enerzijds incasseert de overheid dan zelf de waardeverhoging die het gevolg kan zijn van overheidsbeleid op deze gebieden en anderzijds houdt de overheid het recht om over het toekomstige gebruik van de grond te beslissen.

In een Publiek Private Samenwerking (PPS) kunnen een groot aantal van deze probleempunten evenwel ondervangen worden. In een dergelijke samenwerking zullen de gemeentelijke sociaal-economische doelstellingen en wensen ten aanzien van infrastructuur en openbare ruimte verenigd kunnen worden met de voordelen van meer private inbreng. Afhankelijk van de aard van het project zijn diverse samenwerkingsmodellen mogelijk om te komen tot een deling van kosten, baten en risico's. Overheidsparticipatie kan ertoe leiden dat de overheid een deel van de baten die met de overheidsinvestering samenhangt neerslaat bij de rechtmatige eigenaar. Zo zullen door overheidsinvesteringen in infrastructuur de prijzen van (particuliere) grond en onroerend goed kunnen toenemen. Door de bredere projectdefinitie bij PPS kunnen deze opbrengsten beter verdeeld worden tussen overheid en private partijen<sup>5</sup>. Ten aanzien van de invulling van de eventueel op de locatie gelegen openbare ruimte kunnen afspraken gemaakt worden. De risico's en zeggenschap kunnen afhankelijk van doelstellingen van overheden en private partijen verdeeld worden in de diverse fasen van planvorming tot beheer en herontwikkeling.

In hoofdstuk 7 wordt PPS geïllustreerd als mogelijke oplossing voor de case waarin bedrijven geen bodemsanering plegen vanwege externe effecten of risico's.

### **6.5.3 Voorkomen van impliciete subsidies**

Om een inefficiënt gebruik van ruimte door bedrijven te voorkomen zouden impliciete subsidies via de grondprijzen tegengegaan dienen te worden. Voorzover de komst van een bedrijf positieve externe effecten genereert is het doeltreffender een lumpsum subsidie aan het vestigende bedrijf zelf te verstrekken (zoals in het kader van de Investerings Premie Regeling (IPR) in bepaalde regio's al gebeurt). In hoofdstuk 7 wordt dit nader uitgewerkt. Om oneigenlijke concurrentie tussen aanbieders van bedrijventerreinen te voorkomen ligt er ten aanzien van de (impliciete) grondprijssubsidies een taak voor de Europese Commissie. Ook in het buitenland worden veelal kortingen op de grondprijzen gegeven, zodat matching van deze kortingen op nationaal niveau effectief kan zijn. Ook bezien vanuit een gemeente kan een korting op de grondprijzen effectief zijn bij concurrentie met andere gemeenten. Op een hoger (nationaal of Europees) schaalniveau is deze beleidsconcurrentie echter weinig effectief. Regionale sociaal-economische doelstellingen kunnen op een andere wijze effectiever bereikt worden, terwijl een korting op de grondprijzen de vestigingsbeslissing van bedrijven kan verstoren. De keuze

<sup>5</sup> Een andere mogelijkheid is dat er een zogenaamde juridische exploitatieovereenkomst met de gemeente wordt gesloten, waarbij de kosten van een aantal gemeentewerken worden vergoed (artikel 42 WRO) of dat een gemeentelijke bouwgrondbelasting wordt opgelegd (artikel 222 Gemeentewet). Hieraan kunnen echter veel praktische en juridische bezwaren m.b.t. de uitvoering kleven.

voor een bepaalde locatie wordt, bij een korting die van doorslaggevende betekenis is, niet op grond van vestigingsfactoren samenhangend met het productieproces genomen.

#### **6.5.4 Afstemmen beslissingen op schaal van externe effecten**

De doelstelling van onderstaande beleidsopties is het verminderen van de huidige beleidsconcurrentie tussen gemeenten. Zoals eerder betoogd is deze beleidsconcurrentie het gevolg van het onvoldoende betrekken van externe effecten op een hoger regionaal schaalniveau in de besluitvorming door lokale overheden. Het overschatten van effecten voor de lokale werkgelegenheid, vanwege het onvoldoende rekening houden met intra-regionale migratie van bedrijvigheid is een andere reden.

Bovenstaand probleem hangt in sterke mate samen met het lokale niveau van besluitvorming; de schaal van externe effecten overstijgt de gemeentegrenzen. Dit is overigens een fenomeen dat zich ook op een hoger schaalniveau voltrekt, bijvoorbeeld ten aanzien van nationaal beleid - waaronder het ruimtelijk beleid t.a.v. zeehavens - in Europees perspectief.

##### *Regulering*

Een in eerste opzicht logische optie zou het overhevelen van bevoegdheden van de gemeente naar een hoger bestuursniveau kunnen zijn. Zo zouden provincies of kaderwetgebieden de bevoegdheid kunnen krijgen tot het aanwijzen en ontwikkelen van bedrijfslocaties met een boven-lokale functie. Met name in regio's waar sprake is van veel concurrerende locaties en plannen, zou de provincie meer bevoegdheden tot regie kunnen krijgen. Een andere uitwerking hiervan is verzelfstandiging van strategisch belangrijke bedrijventerreinen in een exploitatiemaatschappij, waarbij deze onder toezicht van de provincie komt te staan. Bij sommige havens wordt deze constructie al min of meer toegepast. De provincie kan in die opzet samenwerkings- en financieringsarrangementen met de (private of semi-publieke) exploitant treffen.

De politieke wens om te komen tot fusies tussen gemeenten en stadsprovincies is deels ingegeven door de schaal van externe effecten en beleidsconcurrentie tussen gemeenten. De vorming van stadsprovincies blijkt echter op bestuurlijke problemen en weerstand van burgers te stuiten. In het domein van de infrastructuur is met de Tracéwet en de NIMBY-bepaling in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) de bevoegdheid van hogere bestuurlijke niveaus aangescherpt. Aan het verleggen van planbevoegdheden naar een hoger niveau kleven wel een aantal praktische bezwaren. Zo heeft de gemeente de beste kennis rond specifieke lokale factoren om concurrerende ruimteclaims tegen elkaar af te wegen. Bovendien is de democratische controle en inspraak van burgers rond bestemmingsplannen en bedrijventerreinen lokaal georganiseerd.

Een alternatief is een belangrijkere rol van de provincie ten aanzien van de toetsing van bedrijfslocaties in gemeentelijke bestemmingsplannen te overwegen. Zo is sinds 1985 de toetsingsfunctie van de provincie verzwakt en is de rechtstreekse binding van het streekplan vervallen. In de huidige constellatie heeft de provincie de bevoegdheid het gemeentebestuur op te dragen een bestemmingsplan vast te stellen, of te herzien, en op basis van een facultatief streekplan aanwijzingen over de inhoud van het bestemmingsplan te geven. In algemene zin is de hiërarchie tussen gemeenten en provincies in de loop der tijd dus afgenomen (zie WRR, 1998). Provincies hebben op grond van bovenstaande bepaling wel enige onderhandelingsmacht ten aanzien van de planning van bedrijventerreinen door gemeenten. De uitwerking hiervan in de praktijk verschilt echter van provincie tot provincie (of BON-regio).

De provinciale toetsing van bestemmingsplannen zou eruit kunnen bestaan om plannen van gemeenten voor de aanleg van bedrijfslocaties met een boven-lokale functie te toetsen op een aantal criteria. Er zou een soort protocol opgesteld kunnen worden met voorwaarden waaraan lokale overheden dienen te voldoen. Zo kan gemeenten verplicht gesteld worden om advies over de aanleg aan te vragen bij de provincie. Bij zwaarwegende argumenten kan de provincie dan besluiten om geen toestemming voor aanleg te geven. Een belangrijk criterium hiervoor kan zijn of er niet elders in de provincie voldoende aanbod is om aan de potentiële vraag te voldoen. Een goed onderbouwde schets van de verwachte toekomstige vraag-aanbod situatie is daarbij onontbeerlijk. Criteria ten aanzien van externe effecten (ruimtelijke kwaliteit, milieu) en sociale baten (regionale werkgelegenheid) kunnen bovendien zoveel mogelijk door de provincie op de regionale situatie afgestemd worden. Het streekplan of ontwikkelingsplan van de provincie vormt een belangrijk kader voor deze toetsing<sup>6</sup>. Ten aanzien van impliciete gemeentelijke subsidies aan bedrijven via de grond kan de Europese Commissie een grotere rol gaan spelen. Richtlijnen van de Europese Commissie omtrent overheidssteun aan bedrijven kunnen dergelijke praktijken in principe verbieden. Momenteel is de commissie bezig met het opstellen van richtlijnen hieromtrent. Een provinciale toetsing van gemeentelijk beleid zou eveneens ten aanzien van Grootchalige Detailhandels Vestigingen (GDV) overwogen kunnen worden. In hoofdstuk 7 wordt hierop nader ingegaan.

<sup>6</sup> De WRR stelt drie soorten gebieden voor de ruimtelijke hoofdstructuur voor: basisgebieden, ontwikkelingsgebieden en nationale projecten. Kortgezegd komt het voorstel van de WRR erop neer dat de planologische verantwoordelijkheden hierop worden afgestemd. In gebieden waar boven-lokale belangen in het geding zijn - de ontwikkelingsgebieden - krijgt de provincie een actieve(re) regie-rol in de planvorming. In de hier gepresenteerde benadering zouden planologische verantwoordelijkheden veel meer van de aard en het belang van het project in plaats van het gebied af moeten hangen. Gemeenten hebben dan de regie ten aanzien van bedrijventerreinen met een lokale functie en lokale maatschappelijke baten, terwijl bij belangen die uitstijgen boven de gemeentegrenzen de provincie een sterkere (toetsende) rol krijgt.

*Coördinatie en advies*

Een minder vergaand en in de huidige context tot op zekere hoogte reeds toegepast beleid is coördinatie tussen gemeenten door provincies en kaderwetgebieden. Zo kan de afstemming van gemeentelijke plannen in grootstedelijke agglomeraties plaatsvinden via de bestaande regionale overlegorganen. Het rijk kan eventueel een coördinerende rol vervullen voor de afstemming van concurrerende gemeentelijke plannen over provinciegrenzen heen. Hierbij kan gedacht worden aan concurrerende uitbreidingsplannen van zeehavens (bijvoorbeeld Maasvlakte en plannen in Vlissingen/Terneuzen). Ten aanzien van andere locaties zal dit tussen provincies vooral spelen in gebieden waartussen bedrijven vrij indifferent zijn qua vestigingsplaatskeuze; er is dan sprake van economisch homogene regio's. Voorbeelden van dergelijke regio's zijn de regio Eindhoven-Helmond-Venlo (Noord-Brabant, Noord-Limburg) en Utrecht en Gelderland (Veenendaal eo.). Ten aanzien van de plannen voor terreinen met een aanzienlijk verzorgingsgebied en nationale effecten kan het rijk als sturende factor optreden. Voorbeelden zijn strategisch belangrijke grootschalige terreinen gericht op internationaal mobiele bedrijvigheid, zoals zeehaventerreinen. Het rijk kan toezien op de afstemming van plannen om onnodige concurrentie te voorkomen. Voorzover belangrijke nationale kosten en baten optreden kan het rijk een financiële rol hebben. In Europees opzicht kan hier zelfs een taak liggen voor de Europese Commissie om beleids- (en subsidie) concurrentie tussen landen in goede banen te leiden (zie ook hoofdstuk 7). Naast coördinatie zou het rijk informatie en advies aan diverse overheden en terreinbeheerders kunnen geven. Er zou bijvoorbeeld één landelijk centrum opgericht kunnen worden met kennis omtrent maatschappelijke en bedrijfseconomische kosten en baten van bedrijfslocatie-projecten, financiële instrumenten (uitbesteding, participatie/PPS, subsidies), marktvooruitzichten en internationale ervaringen. Zodoende zouden een aantal informatieproblemen van lagere overheden verminderd kunnen worden.

**6.6 Conclusies**

Uit de voorgaande paragraaf zijn de volgende conclusies voor beleid te destilleren:

- Heffingen en subsidies voor bedrijventerreinen zouden afgestemd kunnen worden op de omvang van te verwachten externe effecten. Deze instrumenten zijn alleen kansrijk als de externe effecten samenhangen met het gebruik van grond voor deze bedrijventerreinen. Positieve sociaal-economische effecten zijn veelal een resultante van de vestiging van de bedrijvigheid zelf. Om deze doeleinden te bereiken zijn andere beleidsinstrumenten effectiever. Hierbij kan gedacht worden aan arbeidsmarktbeleid (wo. specifieke lastenverlichting) of lumpsum subsidies aan vestigende bedrijven.
- Private planning, aanleg en exploitatie van bedrijventerreinen kan onder bepaalde

condities ervoor zorgen dat een betere afstemming tussen vraag en aanbod bereikt wordt, en dat alle gemaakte kosten aan bedrijven doorberekend worden. Belangrijke voorwaarden hiervoor zijn: goed definieerbare eenvoudige (rendabele) projecten en zeer beperkte beleidsrisico's.

- Bij meer complexe projecten is Publiek Private Samenwerking een mogelijkheid om de voordelen van private aanleg en exploitatie te combineren met het verwezenlijken van maatschappelijke doeleinden. Als alternatief voor subsidies kan de overheid middels een participatieconstructie meedelen in eventuele winsten, of kan een achtergestelde lening verstrekt worden.
- Impliciete subsidiering van bedrijven via de grondprijs lijkt niet opportuun. Subsidieconcurrentie tussen verschillende terreinen in diverse landen alsmede tussen gemeenten is welvaartsverlagend. Een alternatief hiervoor zou een systeem van lumpsum subsidies gebaseerd op externe effecten kunnen zijn.
- Beslissingen kunnen beter afgestemd worden op het ruimtelijk schaalniveau van externe effecten. Steeds meer bedrijventerreinen hebben een boven-lokaal belang, terwijl de planbevoegdheden op gemeentelijk niveau liggen. Versterking van de regie en toetsingsmogelijkheden van provincies ten aanzien van bedrijventerreinen lijkt de meest aangewezen route. Voor belangrijke terreinen met een sterk boven-lokale functie zou eventueel overwogen kunnen worden planbevoegdheden over te hevelen naar de provincies, in combinatie met een verzelfstandiging van de exploitatie in een zelfstandige maatschappij.



## 7 Case studies bij bedrijventerreinen

*In dit hoofdstuk wordt een aantal kwesties die aan de orde kwamen in hoofdstuk 6 uitgediept in case studies. Naar aanleiding van de containeroverslag in de haven wordt de vraag besproken: leidt het systeem van impliciete subsidies via de grondprijs tot een goede prikkel om efficiënt met ruimte om te gaan? Vervolgens wordt aan de hand van bodemsanering bekeken of het huidige beleid goede prikkels geeft om in een maatschappelijk gewenst tempo bodems te saneren, en wordt tenslotte bekeken of de beslissingen rondom grootschalige detailhandel op het juiste bestuursniveau worden genomen.*

### 7.1 Inleiding

Uit hoofdstuk 6 bleek dat in de huidige institutionele context subsidies onvoldoende zijn afgestemd op de externe effecten van bedrijfslocaties. Bovendien lijkt er sprake van een gunstige inschatting van positieve externe effecten van bedrijventerreinen door overheden. Diverse overheden hechten een groot belang aan bedrijventerreinen als middel om extra werkgelegenheid te genereren. Dit leidt tot een ongewenste vorm van beleidsconcurrentie tussen gemeenten en landen. Daarnaast worden beslissingen niet altijd op het ruimtelijke schaalniveau genomen dat daar uit hoofde van externe effecten het meest geëigend voor is. Hier wordt een aantal van deze kwesties uitgediept in case studies. Naar aanleiding van de containeroverslag in de haven wordt in paragraaf 7.2 de vraag besproken: leidt het systeem van impliciete subsidies via de grondprijs een goede prikkel om efficiënt met ruimte om te gaan? Vervolgens wordt in paragraaf 7.3 aan de hand van bodemsanering bekeken of het huidige beleid goede prikkels geeft om in een maatschappelijk gewenst tempo bodems te saneren (een andere vorm van efficiënt ruimtegebruik), en wordt tenslotte in paragraaf 7.4 bekeken of de beslissingen rondom grootschalige detailhandel op het juiste bestuursniveau worden genomen.

### 7.2 Grondprijzen en ruimtegebruik: containeroverslag

In paragraaf 6.4 kwam aan de orde dat de overheid grond subsidieert door een lagere prijs te vragen dan de kosten die verbonden zijn aan het bouwrijp maken en verwerven

van grond. In paragraaf 6.5 werd vervolgens (onder andere) ingegaan op de mogelijkheid van heffingen en subsidies als alternatief voor de impliciete subsidies via de grondprijs.

In deze paragraaf gaan we na hoe bovenstaande vraagstelling en de gesuggereerde oplossingsrichtingen uitpakken in de concrete situatie van containeroverslag. Meer in het bijzonder kijken we of het huidig overheidsbeleid tot een goede prikkel leidt om doelmatig met ruimte om te gaan. Doelmatig ruimtegebruik bij containeroverslag betekent dat (i) het overslagbedrijf de juiste hoeveelheid grond gebruikt om zijn functie uit te oefenen; (ii) het overslagbedrijf adequaat investeert om verbeteringen te realiseren in ruimtegebruik.

In afwezigheid van externe effecten of andere verstoringen heeft de grond een zodanige prijs dat de eigenaar of gebruiker vanzelf doelmatig met grond omgaat. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, zijn er tal van verstoringen die er toe leiden dat de grondprijs kan afwijken van de evenwichtsprijs. Deze afwijking heeft consequenties voor de prikkels die de gebruikers van grond hebben. Indien grond goedkoper is dan de evenwichtsprijs worden de prikkels van bedrijven verstoord. Zij leggen dan bijv. 'voorraden' grond aan voor onvoorziene gevallen, die zij wellicht in geringere omvang aangelegd zouden hebben bij een correcte prijs van grond.

Er zijn in het algemeen verschillende manieren om, bij gegeven hoeveelheid grond, de benutting van ruimte te verbeteren<sup>7</sup>. Het kan gaan om productiviteitsverbetering op een specifieke locatie door efficiënter ruimtegebruik, door het combineren van functies in een bepaalde ruimte, door het beter afstemmen van ruimtegebruik over diverse percelen grond heen. Ook het tijdsaspect van ruimte kan beter benut wordt door innovatie; zo kan bijvoorbeeld een ruimte die overdag een markt is 's nachts een parkeerplaats zijn.

### *Containeroverslag*

Containeroverslagbedrijven hebben ieder een eigen contract met het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR). In de regel betalen de bedrijven niet de 'volle grondprijs', maar een prijs die substantieel lager is dan de gemaakte kosten (CPB 1997e). Dit geldt ook voor bedrijven buiten de containersector. Hetzelfde gebeurt in Hamburg en Antwerpen. De White Paper van de Europese Commissie roept (COM,

<sup>7</sup> De behoefte aan (bijv.) minder intensieve landbouw en ruimere woningen lijkt te suggereren dat er juist een verlaging van grondproductiviteit zou moeten plaatsvinden. Hierbij moet gerealiseerd worden het gaat om het vergroten van de grondproductiviteit gegeven alle externe effecten. Ook bij een minder intensief landbouwgebruik is de boer er alles aan gelegen om, gegeven externe effecten, doelmatig met ruimte om te gaan. Hetzelfde geldt voor bedrijventerreinen.

1998) daarom ook op dat:

*'...the Community's ports policy should aim at creating equitable conditions of competition across ports in the EU whilst maximising efficiency of the use of the ports sector as a whole. A Community's framework for port charging can make an important contribution to the achievement of this objective'*.

Een dergelijk *framework* is er nog niet. Onderstaande analyse kan behulpzaam zijn bij de verdere discussie hierover.

De unieke positie van de haven van Rotterdam maakt dat er positieve externe effecten kunnen zijn (uitstralingseffecten) die subsidiëring kunnen rechtvaardigen. Stel dat deze externe effecten (die ook in dit geval moeilijk te meten zijn) inderdaad zo groot zijn dat het deze lagere prijs rechtvaardigt. Dan nog kan men zich afvragen of er geen doelmatigere manieren zijn om de externe effecten te compenseren.

De containermarkt is een enorme groeiemarkt (CPB 1997e). Het efficiënt gebruiken van ruimte is derhalve van het grootste belang, onder andere bij de beslissing om al dan niet additionele terreinen te ontwikkelen (bijv. in de vorm van een Tweede Maasvlakte). Het ontwikkelen van extra terreinen is vaak erg kostbaar en slokt ook vaak voor een gedeelte gemeenschapsgeld op. Ook als de aankoop of ontwikkeling van terreinen privaat gefinancierd zouden worden is het van belang te weten of er geen alternatieven aanwezig zijn. Indien het beter benutten van bestaande ruimte de ontwikkeling van extra terreinen zou kunnen uitstellen, kan dit leiden tot een welvaartsverbetering<sup>8</sup>. De welvaartsverbetering komt tot uiting in het besparen van rente (uitstel) en het verlagen van risico (in het geval dat de groei tegenvalt).

Bij het bestuderen van alternatieve instrumenten om externe effecten te compenseren moet wel bekeken worden of de betere benutting van bestaande ruimte niet ten koste gaat van de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven. We gaan er daarom van uit dat de voorgestelde maatregelen per saldo neutraal of gunstig moeten zijn voor de concurrentiepositie van Rotterdam. In deze studie wordt met nadruk *geen* aandacht geschonken aan het al dan niet nuttig zijn van een Tweede Maasvlakte.

Deze paragraaf beschrijft eerst kort de containermarkt, identificeert problemen die gerelateerd zijn aan ruimtegebruik en komt dan met een drietal oplossingsrichtingen.

<sup>8</sup> Daarbij zij ook nog aangetekend dat de vraag een permanent hoog niveau moet hebben om de exploitatie van extra terreinen dekkend te houden.

### *De containermarkt*

In Rotterdam wordt, evenals in de grote Europese concurrenten Antwerpen en Hamburg, een groot aantal containers overgeslagen. De belangrijkste factor bij het bepalen van ruimtebeslag van containers is de tijd dat een container capaciteit inneemt (verblijftijd). Gezien de grote verschillen tussen Europese havens en Aziatische havens (OSC 1996) kan bij deze factor het meest 'gewonnen' worden. In dit verband is het aardig te weten dat Hong Kong door de enorme ruimtedruk indertijd wel gedwongen was om allerlei maatregelen te nemen die de verblijftijd terugdrongen. Individuele bedrijven hadden deze prikkel niet indien er geen capaciteitsbeperkingen waren: zij moesten immers investeren om capaciteit uit te breiden. Op de langere termijn kunnen dergelijk *cut-throat investments* gunstig uitpakken op de efficiency van bedrijven en de haven als totaal (OSC 1996). Overigens moet de nodige voorzichtigheid betracht worden met simpele vergelijkingen tussen Europese en Aziatische havens, o.a. door andere CAO-afspraken en verschillen in typen vervoer. Een Europese vergelijking is dan makkelijker, ook al omdat via Brussel een level playing field gerealiseerd kan worden.

Overslag van containers is de deelmarkt waarop havens het hevigst concurreren. Rotterdam scoort redelijk tot goed binnen Europa, maar loopt nog achter op Singapore, de grootste containerhaven in de wereld (OSC 1996). Om er voor te zorgen dat de concurrentiepositie van Rotterdam er niet op achteruit gaat, is het goed te weten uit welke componenten die concurrentiepositie bestaat. De diverse componenten hebben een wisselend belang afhankelijk van het type container. De voor deze studie meest relevante factoren zijn: 1 afhandelingssnelheid; 2 prijs van overslag; 3 ruimteproductiviteit; 4 kwaliteit van achterlandverbindingen. Veel van deze factoren zijn onderling afhankelijk. Zo kan een versnelling van de afhandeling leiden tot een betere benutting van vrachtwagens en een grotere hoeveelheid containers die per vierkante meter verwerkt kan worden. Maatregelen die de benutting van ruimte verbeteren zijn gunstig voor factor 3 en mogelijk ook voor factoren 1 en 4, maar zouden kosten kunnen genereren hetgeen weer repercussies kan hebben voor factor 2. De ruimteproductiviteit is niet een eendimensionaal te meten grootte. De ruimteproductiviteit is opgebouwd uit de volgende vier componenten:

- Verblijftijd van containers op de terminals
- Stapelhoogte
- Percentage zee-zee containers
- Bezettingsgraad terminals

Uit diverse studies (o.a. TNO-TUE 1996) komt naar voren dat op de tweede component wel winst te behalen valt, maar dat de eerste component de belangrijkste bottleneck vormt. De derde component is min of meer exogeen. De gevolgen voor de ruimtepro-

ductiviteit van deze component is ook meer boekhoudkundig van aard dan economisch<sup>9</sup>. De vierde component is meer een indicator voor de mate waarin aanwezige capaciteit benut wordt en is een afgeleid productiviteitsbegrip. In verband met flexibiliteit zal deze bezettingsgraad altijd lager dan 100% zijn (thans  $\pm 85\%$ , CPB 1997e). Men kan aannemen dat bij een toenemende druk op de capaciteit de bezettingsgraad vanzelf opgevoerd wordt.

#### *Marktfalen en overheidsingrijpen*

Containeroverslag kan positieve externe effecten op andere bedrijvigheid hebben. Voorbeelden hiervan zijn agglomeratie-effecten zoals de aantrekkingskracht op andere bedrijven via mogelijkheden om toe te leveren, kennis-spillovers of gebruik van elkaars faciliteiten. Impliciete subsidies op de grondprijzen kunnen gebruikt worden om voor deze effecten te compenseren. Is dit een echter wel een doelmatige methode van compenseren? Relatief lage prijzen van grond geven weinig incentives tot een efficiënt gebruik van ruimte, gegeven dat de mogelijkheden tot doorverkoop of verhuur van overtollige grond gering zijn en veelal sprake is van pacht van grond.

Een ander type marktfalen dat optreedt is het bestaan van coördinatieproblemen. Het betreft hier alle vormen van (productiviteit-vergrotende) investeringen die niet door individuele bedrijven gedaan kunnen worden, maar die 'havenbreed' zijn (of in ieder geval een grotere schaal hebben dan het individuele bedrijf). Overigens is het niet zo dat hiermee noodzakelijkerwijs een belangrijke (financiële) rol voor de overheid ontstaat, omdat de haven verschillende gremia heeft waarin dergelijke afstemmingsproblemen aan de orde kunnen komen. Aan dit punt wordt dan ook verder geen aandacht besteed.

#### *Instrumenten*

Er zijn diverse instrumenten die ingezet kunnen worden om de prikkel tot goede benutting van ruimte te verbeteren. Bij sommige ligt een rol voor de overheid meer voor de hand dan bij andere. We behandelen hier een drietal instrumenten, geven aan wat de mogelijke rol van de overheid is, en wat de gevolgen zijn voor de prikkel tot ruimtebenutting en de concurrentiepositie van de haven.

##### *(i) Gedifferentieerde prijzen*

Op dit moment vragen bedrijven een prijs per container, waarbij voor verschillende type

<sup>9</sup> Dit komt omdat zee-zee containers twee keer meegeteld worden bij de overslag.

containers verschillende prijzen gelden<sup>10</sup>. Om te komen tot een betere waardering voor de wens om extra ruimte te reserveren voor flexibiliteit, kan men overgaan op een systeem waarin ook de tijd een prijs krijgt. Op het eerste gezicht lijkt dit tot een prijsverhoging te leiden, en dus, ceteris paribus, tot een verslechtering van de concurrentiepositie. Dit is echter niet het geval. Indien de huidige prijzen de kosten reflecteren, zijn dat *gemiddelde* kosten (i.e. gegeven gemiddelde wachttijden). Een gedifferentieerd prijssysteem leidt tot een nauwkeurigere *match* tussen prijzen en kosten en geeft spelers een betere prikkel om de wachttijden te minimaliseren. Een mogelijk effect is dat bedrijven die notoir langzaam zijn met hun handling uitwijken naar andere havens, terwijl bedrijven met een snelle handling juist aangetrokken worden. Dit is precies wat Rotterdam zou willen.

Een dergelijk systeem is reeds ingevoerd in enkele Aziatische havens (o.a. Singapore). Er lijkt geen enkele economische reden te bestaan waarom Rotterdam een dergelijk systeem niet eveneens zou kunnen invoeren. Een mogelijke versnelling van de invoering zou kunnen ontstaan doordat er een tweede container terminal (naast de ECT terminal komt Maersk met een eigen terminal) in Rotterdam komt. Indien een van de twee terminals tot een dergelijke prijsvorming overgaat dan ligt het voor de hand dat de ander volgt om te verhinderen dat de efficiëntere klanten naar de concurrent uitwijken. Het lijkt er overigens op dat Maersk alleen zijn eigen containers afhandelt, zodat er niet echt sprake is van concurrerende terminals. Het is overigens maar de vraag wat de taak van de overheid hierbij is. In eerste instantie is het de verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf om hun eigen tarieven te bepalen. De overheid heeft hier wel enige onderhandelingsmacht (de subsidies op grond), maar de vraag is of dat voldoende opweegt tegen onderhandelingsmacht van de haven om een dergelijke ingreep te stimuleren, laat staan af te dwingen. Door het inzetten van het hieronder genoemde instrument, kan de invoering van een dergelijk prijssysteem wel *getriggerd* worden.

*(ii) Vervanging van impliciete subsidies door lumpsum subsidies*

Een andere manier om de prikkel tot betere benutting van ruimte aan te wakkeren is het werken met een systeem van subsidies en heffingen. De vorm waarin de regeling getroffen kan worden is een combinatie van het bepalen van de correcte grondprijs in de haven en een lumpsum subsidie of heffing op basis van het saldo van de geschatte (positieve en negatieve) externe effecten. De meeste externe effecten zijn immers niet sterk afhankelijk van de hoeveelheid grond die gebruikt wordt, en zeker niet voor de ontwikkeling in de tijd daarvan. Met andere woorden, de uitstraling van overslagbedrij-

<sup>10</sup> De werkelijk betaalde prijs is veel complexer, o.a. omdat er allerlei kortingen bedongen worden voor speciale klanten.

ven op Rotterdam, Nederland of Europa kan eenmalig bepaald worden en gecompenseerd worden met een lump-sum transfer (indien het saldo positief is). Bij deze regeling worden verbeteringen in grondgebruik vanzelf beloond door een lager te betalen bedrag voor de grond terwijl verslechtingen op dezelfde wijze bestraft worden. Deze regeling stimuleert ook investeringen gericht op verbeteringen van de benutting van ruimte. Dit zorgt voor goede bedrijfseconomische afwegingen bij de keuze om te investeren. Op een analoge wijze kan de regeling havenbreed worden ingevoerd (ook voor andere dan containeroverslagbedrijven). Dit biedt ook nog de gelegenheid te differentiëren tussen sectoren. De ene sector genereert nu eenmaal meer externe effecten dan de andere sector terwijl de grond evenveel kost. Deze regeling kan zowel tot een beter gebruik van ruimte leiden als een beter manier om externe effecten te waarderen.

Als mogelijk bezwaar kan geopperd worden dat externe effecten moeilijk te benaderen zijn. Daar kan tegenin gebracht worden dat ook thans, zij het op impliciete wijze, een benadering van de effecten plaatsvindt via de subsidie op grondprijzen. Daarnaast heeft nu ieder bedrijf een eigen contract met het GHR, zodat in zo'n individueel contract dit meegenomen kan worden. Ook maakt dat de subsidiëring (indien hier sprake van is) transparanter dan impliciete subsidies via de grondprijs.

Overigens kan opgemerkt worden dat de ruimtelijke schaal waarop beslissingen genomen (moeten) worden hier van groot belang is. Het belang van de Rijnmond-regio & de gemeente Rotterdam correspondeert niet noodzakelijkerwijs met die van de landelijke overheid. Er wordt een beroep op de landelijke overheid gedaan bij financiering van nieuw te ontwikkelen terreinen, terwijl de externe effecten van een belangrijk deel neerslaan op de regio. De gemeente, die verantwoordelijk is voor het vaststellen van de grondprijs, heeft dus slechts een zwakke prikkel om bovengenoemde maatregelen uit te voeren. Daarnaast kan de compensatiemaatregel gaan drukken op begroting van Rotterdam (maar dat doet de subsidie impliciet ook).

### *(iii) Technische instrumenten*

TNO heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar het inzetten van technische instrumenten om de efficiency van terminalgebruik te bevorderen (TNO 1996). De instrumenten betroffen het invoeren van Cargo Cards en EDI (Electronic Data Interchange). De Cargo Cards zijn bedoeld voor chauffeurs van container-vrachtwagens. Zij beogen de wachttijd bij douane te verminderen, balieprocedures te versnellen, en de kans op fraude te minimaliseren. EDI zorgt voor *finetuning* tussen verschillende schakels van de logistieke keten door via protocollen en elektronische datacommunicatie vergissingen te verminderen en de hele transportstromen beter voorspelbaar te maken. In de auto-industrie is een dergelijk systeem al standaard (zie CPB 1997c).

Een succesvolle invoering van dergelijke systemen kan op zeer uiteenlopende vlakken efficiencyverbeteringen opleveren. Zo kan hierdoor het aantal kilometers gereden met lege containers (thans meer dan 90% van de ritten op heen- of terugrit) teruggebracht worden, kan het aantal kilometers gereden met een leeg chassis (thans 70-90%) teruggebracht worden, kan het wachttijden op terminals (thans vier keer zo lang als de pure bedieningstijd) reduceren en kan het inefficiënt gebruik van terminal capaciteit (o.a. balieprocedures) verminderen. De totale kosten die met deze inefficiëntie gepaard gaan worden geraamd op 30 miljoen gulden per jaar, en geëxtrapoleerd naar de hele haven, 300 miljoen gulden per jaar (TNO 1996). Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze kosten zijn afgezet tegen een ideale situatie die ook na succesvolle invoering van genoemde systemen, niet (helemaal) bereikt kan worden. Aan de andere kant kan het bedrag volgens TNO sterk oplopen op langere termijn indien de capaciteit beter benut wordt, want dan worden besparingen interessanter. Deze ramingen zeggen dus in hoeverre het bedrijfseconomisch interessant zou kunnen zijn om de investering te maken. Hoewel het geen expliciete onderzoeksvraag was in het TNO-rapport, wordt duidelijk dat de invoering van EDI en de Cargo Card zeer sterke verbeteringen van de ruimteproductiviteit kunnen impliceren. Dit komt omdat beide instrumenten precies daar worden ingezet waar de knelpunten het meest nijpend zijn: ze kunnen ertoe leiden dat de verblijftijd fors teruggedrongen wordt. Dit komt niet tot uitdrukking in bedrijfseconomische besparingen zoals die door TNO zijn benaderd, omdat ruimte nu eenmaal geen (goede) prijs heeft op dit moment.

De invoering van de systemen is niet alleen gunstig voor het ruimtegebruik, maar kan ook de dienstverlening van de Rotterdamse haven als totaal sterk verbeteren. Hier rijst dan ook de vraag wat de rol van de overheid is bij de invoering. Deze lijkt beperkt te zijn tot het oplossen van enige coördinatieproblemen, en mogelijk het investeren in kennis en opleiding. Dit kan wellicht gebeuren via het ICES-KIS programma 'KLICT' waarvoor voorwaardelijk per 1 april 1999 geld is gereserveerd<sup>11</sup>. Indien de prikkels voor het verbeteren van ruimteproductiviteit bij bedrijven goed zijn, zou het invoeren van Cargo Cards en EDI min of meer vanzelf kunnen gaan. Overigens is de Cargo Card al in 1997 ingevoerd, hetgeen aantoont dat dit soort zaken ook zonder majeure financiële bijdragen van de overheid tot stand kunnen komen.

De meeste verbeteringen van de aansluiting met het achterland kunnen via bovenstaande technische maatregelen gerealiseerd worden. Additioneel ten opzichte van deze instrumenten kunnen investeringen gepleegd worden om de stapelhoogte van containers te vergroten. Een dergelijke investering is typisch een investering die een bedrijf niet zal doen als de ruimte niet goed geprijsd is.

<sup>11</sup> Zie brief Kabinet naar 2e kamer.



### *Conclusie*

Door de impliciete subsidie op grond op te heffen en een bedrag te reserveren voor de geschatte externe effecten, krijgen bedrijven in de Rotterdamse haven betere prikkels om efficiënt met ruimte om te gaan zonder dat dit hun concurrentiepositie aantast. Omdat investeringen ten behoeve van verbetering van ruimteproductiviteit ook de algemene dienstverlening van de containeroverslag verbetert, zal er eerder een gunstig effect op de concurrentiepositie verwacht kunnen worden van deze regeling, zeker indien de overslagbedrijven overgaan op het prijzen van flexibiliteit zoals boven beschreven. Beleid is het minst verstorend indien het gebaseerd is op het goed leggen van de prikkels en de externe effecten *apart* compenseert. Net als in de vorige paragraaf kan in geval van gemeente-overstijgende externe effecten voor een matching variant gekozen worden. Indien een dergelijk beleid implementeerbaar is, leidt het in de regel tot een geringere mate van overheidsfalen.

Zelfs als de overheid de positieve externe effecten wat ruim inschat, dan nog is de regeling een verbetering ten opzichte van het huidige systeem, omdat het de prikkels goed legt en daardoor andere overheidsuitgaven reduceert. Over de wenselijkheid van uitbreiding of inbreiding van de haven zegt deze analyse niets. Als de bedrijven goede prikkels hebben zorgen ze zelf wel voor optimaal ruimtegebruik of dat nu uitbreiding of inbreiding is.

Tot slot, is het van groot belang dat de juiste overheid beslissingen neemt over deze kwestie door het verschil in belangen tussen lokale en landelijke overheid. Hoewel dit tamelijk triviaal klinkt, blijkt regelmatig dat in de praktijk het bepalen van de juiste ruimtelijke schaal van beslissingen een groot probleem vormt. We zien dit terug bij de bedrijventerreinen en bij de detailhandel (in paragraaf 7.4). In het geval kosten en baten op een andere ruimtelijke schaal neerslaan, terwijl de beslissingen genomen worden op het niveau waar bijv. de baten terecht komen, dan leidt dit tot verkeerde prikkels en dient derhalve afstemming plaats te vinden tussen verschillende niveaus. Zelfs als dit tot tragere besluitvorming leidt, kan het beter zijn dan het niet te doen.

### **7.3 Bodemsanering**

De bodemverontreiniging is traditioneel vanuit een milieuhygiënische invalshoek benaderd. Omdat bodemverontreiniging niet los gezien kan worden van planologische beslissingen en economische activiteiten, leidt regelgeving vanuit een milieuperspectief niet altijd tot maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Het kabinet heeft in juni 1997 besloten over te gaan op een koerswijziging die beoogt bodemsanering beter te laten aansluiten bij planologische en economische activiteiten, stagnaties te doorbreken en bodemsanering goedkoper te maken (zie bijv. SKB 1998).

Er zijn twee hoofddoelstellingen van de nieuwe aanpak:

- (i) De besluitvorming moet zoveel mogelijk gedecentraliseerd zijn.
- (ii) De oude verplichting om de bodem multifunctioneel te saneren<sup>12</sup> is vervangen door de notie van *functioneel saneren*, waarbij bepaald wordt welke mate van sanering nodig is om de functie (bijvoorbeeld 'chemische industrie') op betreffend stuk grond te laten uitvoeren.

Omdat het huidige beleid pas zo'n korte tijd geleden ingevoerd is, is het moeilijk om tot eenzelfde soort beoordeling te komen als bij de voorgaande hoofdstukken. Daarom is de onderzoeksvraag in deze paragraaf hoe de overheid de wet- en regelgeving kan invullen zodat marktpartijen en lagere overheden de juiste prikkels hebben om doelmatig met grond om te gaan. Meer in het bijzonder gaat het erom dat bedrijven de goede prikkel hebben om de grond op tijd te saneren. Indien een bedrijf bijvoorbeeld wil verhuizen, maar dit niet doet omdat het dan de bodem moet saneren, kan het gevolg zijn dat er inefficiënt met ruimte wordt omgegaan.

#### *Markt- en overheidsfalen*

Externe effecten kunnen betekenen dat bedrijven de bodem niet saneren, terwijl het maatschappelijk wel rendeert. Deze situatie kan zich voordoen indien de omgeving last heeft van de verontreinigde grond, indien het belang van toekomstige generaties onvoldoende in de beslissing wordt meegewogen, of omdat gevolgen van acties van het ene bedrijf op het andere bedrijf onvoldoende meegewogen worden. Vertaald naar de methodiek van hoofdstuk 2: in het evenwicht zonder externe effecten is er sprake van een onderinvestering in bodemsanering.

De overheid kan op diverse manieren ingrijpen om bovenstaand marktfaal op te lossen. Directe interventies zijn subsidies (beïnvloedt kosten van sanering) of heffingen (beïnvloedt baten van sanering). Verder zijn er indirecte ingrepen als normeringen en informatievoorziening (bijv. via kennisverspreiding). De overheidsingrepen zijn niet zonder problemen. Zo heeft de overheid vaak niet de juiste informatie over de kosten en baten van private partijen, en is het moeilijk vast te stellen hoe groot de maatschappelijke kosten en baten zijn.

Er zijn vele vormen van bodemsanering, van het saneren van bedrijfsterreinen tot nazorg van oude stortplaatsen en waterbodemsanering. Voor het doel van deze studie beperken

<sup>12</sup> Dit impliceert dat ongeacht de huidige functie, de bodem zodanig gesaneerd moet worden dat iedere denkbare andere functie mogelijk moet zijn, ook indien deze functie zeer onwaarschijnlijk zouden zijn (zoals woningbouw op een terrein voor een olieraffinaderij).

we ons tot de sanering van bedrijfsterreinen waar reeds bedrijvigheid gevestigd is. Er kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen situaties waarin de functionaliteit verandert na een sanering en situaties waarin dat niet het geval is<sup>13</sup>. De gewenste vorm van overheidsingrijpen hangt sterk af van de motivatie van een bedrijf om niet te saneren. Het kan zijn dat een bedrijf wil verhuizen, maar dit niet doet omdat het anders moet saneren (case (i)). Het kan ook zo zijn dat een bedrijf op de locatie wil blijven, maar niet wil of kan saneren (case (ii)).

*Case (i): Het bedrijf wil verhuizen, maar wil/kan niet saneren*

Zoals o.a. besproken in RIVM/VU (1998), zijn er talloze voorbeelden van situaties waarin bedrijven eigenlijk willen verhuizen, maar dit niet doen omdat ze dan geconfronteerd worden met te hoge saneringskosten of -risico's. De vraag is hoe de overheid hiermee om kan gaan.

Allereerst stellen we vast welke argumenten een bedrijf dat wil verhuizen kan hebben om wel of niet te saneren; met andere woorden, wat zijn de kosten en baten van sanering, en wat zijn redenen waarom er niet gesaneerd wordt (stagnatie)? Vervolgens gaan we in op manieren waarop de overheid de stagnatie kan doorbreken.

- Reputatie-effecten

Vooraf grotere bedrijven vinden het vaak opportuun om een groen imago uit te stralen (positief geformuleerd) of kunnen zich het niet permitteren in milieuschandalen betrokken te raken (negatief geformuleerd). Bij kleinere bedrijven speelt dit veel minder.

- Waarde van grond

Een belangrijke vorm van baten die sanering kan opleveren is dat de grond meer waard wordt. Omgekeerd, bedrijven die op een onaantrekkelijke locatie zitten kunnen, door gebrek aan baten van vermeerdering van de waarde van grond, beter blijven zitten waar ze zitten om saneringskosten te besparen.

- Risico's

Een reden voor stagnatie van sanering ontstaat omdat bedrijven in een aantal gevallen de beleidsrisico's te groot vinden. Ze willen niet het risico lopen, ondanks (gedeeltelijke) sanering nu, in de toekomst, bij gewijzigd beleid, alsnog verantwoordelijk gemaakt te worden voor eventueel additionele sanering. Het risico van toekomstige schadeclaims

<sup>13</sup> Een ander aandachtspunt is dat het nieuwe beleid van functiegericht saneren ertoe leidt dat een groter belang gehecht moet worden aan nazorg en beheer.

kan ook juist een reden zijn om snel te saneren. Verder zijn er risico's die betrekking hebben op de onzekerheid van de bestemming na een verhuizing. Ook een ander type risico speelt een rol. In een aantal gevallen kan niet op voorhand bepaald worden hoe hoog de saneringskosten zijn. Pas nadat de beslissing tot saneren en verhuizen genomen is kan blijken dat de kosten veel hoger uitvallen.

- Afwentelingsmogelijkheden van saneringskosten

Bij imperfect werkende markten kan een bedrijf saneringskosten afwentelen op de consument. Het is echter maar de vraag hoe vaak dit zou kunnen en in welke mate een bedrijf daartoe bereid is. Deze mogelijkheid doet zich vooral voor op toplocaties.

- Economies of scope tussen meerdere locaties

Bij onderhandelingen tussen de gemeente en projectontwikkelaars worden vaak *package deals* gesloten waarbij ontwikkelaars bereid zijn onrendabele saneringen uit te voeren die elders gecompenseerd worden met orders.

- De 'natuurramp'

De lastigste categorie zijn de situaties waarin een bedrijf op een onaantrekkelijke locatie zit, niet wil verhuizen omdat het dan met saneringskosten zit, maar de omgeving wel overlast heeft van de vervuiling. Indien het zittende bedrijf aansprakelijk is rest de overheid weinig anders dan het bedrijf op straffe van een of andere sanctie (bijv. onteigening) te dwingen de grond te saneren. Het faillissement van het bedrijf, dat het gevolg kan zijn van een dergelijk beslissing, speelt dan een ondergeschikte rol: de maatschappelijke kosten van de status quo kunnen immers veel groter zijn. Indien de aansprakelijkheid niet te achterhalen is, krijgt de situatie de vervuiling het karakter van een 'natuurramp': de aansprakelijkheid is niet te achterhalen en de consequenties zijn te groot om te negeren.

*Case (ii): Het bedrijf wil blijven, maar kan/wil de sanering niet betalen*

Deze situatie verschilt van de vorige in de zin dat het bedrijf nu niet direct kan profiteren van waardeinstijgingen van de grond. Het bedrijf wil graag op de locatie actief blijven, maar ziet zich geconfronteerd met overlast van vervuiling. De kosten voor een bedrijf kunnen behoorlijk verschillen, afhankelijk van of in-situ sanering (waarbij een bedrijf operatief kan blijven tijdens het saneren) mogelijk is of niet. Indien het bedrijf niet aansprakelijk is voor de vervuiling, maar de overlast voor de omgeving wel groot is, belanden we in dezelfde situatie als hierboven ('natuurramp'). Indien het bedrijf wel aansprakelijk is en er is veel overlast, wijkt de situatie ook niet af van hierboven (verplichting op straffe van sancties). De interessante situatie ontstaat indien het bedrijf het niet kosteneffectief acht om te saneren (hoewel er wel baten zijn, maar de kosten zijn hoger), en de directe gevolgen voor de omgeving niet groot zijn. Omdat het bedrijf op

de locatie wil blijven zal het vaak extra gevoelig zijn voor beleidsrisico's die gepaard gaan met afspraken met de overheid. De overheid zal zich dan een betrouwbare partner moeten tonen om bedrijven over de streep te trekken. Er *kan* in een dergelijke situatie sprake zijn van een gemeenschappelijk belang van overheid en het bedrijf om toch te saneren. Het belang van het bedrijf is dat de kosten worden verlaagd, waardoor de sanering rendabel wordt, terwijl het belang van de overheid gezien moet worden in het terugdringen van overlast. Hieronder wordt ingegaan op mogelijkheden om in dergelijke situatie stagnaties te doorbreken.

#### *Overheidsingrijpen om stagnatie te doorbreken*

Er blijken vele verschillende mogelijke redenen te zijn waarom er niet gesaneerd wordt hoewel het maatschappelijk wel gewenst is. De overheid kan op drie manieren proberen zo'n stagnatie te doorbreken: 1) beïnvloeding van kosten; 2) beïnvloeding van baten; 3) beïnvloeding van risico's. Omdat het overheidsingrijpen vaak een combinatie van deze drie zal impliceren, behandelen we de instrumenten niet per categorie, maar per beleidsoptie. Overigens staat voorop dat aan deze beleidsopties een inventarisatie van de stand van zaken van de bodems vooraf dient te gaan (zowel omvang van verontreiniging in Nederland als de ernst van verontreinigingen). Bij functiegericht saneren wordt dit nog belangrijker dan het al was, omdat bepaald moet worden wat de gewenste functie en de daarbij behorende mate van sanering dient te zijn en hoeveel verschillende functies onderscheiden dienen te worden<sup>14</sup>.

#### **Beleids optie 1 De overheid beïnvloedt de waarde van de grond**

Deze mogelijkheid doet zich vooral voor bij case (i), met dien verstande dat ook de langere termijn effecten van sanering op de waarde van grond, indien een bedrijf op de locatie wil blijven, niet verwaarloosbaar klein hoeven te zijn. Onzekerheden over eventuele functionele veranderingen na verhuizing kunnen opgelost worden door: a) een voorwaardelijke koop van de gemeente (prijsgarantie), of b) van een voorwaardelijke bestemmingsplanwijziging (reductie beleidsonzekerheid).

#### **Beleids optie 2 De overheid reduceert het risico**

Behalve risico's omtrent de waarde van grond, zijn er andere reducties van risico's waarin de overheid een rol kan spelen. In de praktijk blijkt regelmatig dat bedrijven wispelturig gedrag van de overheid vrezen, zeker nu de regels versoepeld zijn.

<sup>14</sup> In de Milieubalans van het RIVM ligt het in de bedoeling de voortgang van inventarisatie te monitoren.

Anderzijds bieden deze versoepelingen ook meer mogelijkheden (zie ook RIVM/VU, 1998). Acties om beleidsrisico's te verkleinen zijn:

- Het geven van garanties

Hier kan gedacht worden aan beleidsgaranties, bijvoorbeeld in de vorm van een garantie dat een functiegerichte sanering op betreffende locatie de eerste 25 jaar niet meer ter discussie wordt gesteld. Dit is vooral interessant voor case (ii), omdat het bedrijf hier het grootste risico loopt na een beleidsverandering. Ook voor case (ii) kan het belangrijk zijn juridisch dichtgetimmerde afspraken te maken na een sanering, zodat een bedrijf niet in de toekomst verantwoordelijk is voor additionele sanering. Uitzonderingen kunnen hier gemaakt worden voor situaties waarin nieuwe verontreiniging is ontdekt waar betreffende bedrijf aantoonbaar verantwoordelijk voor gesteld kan worden. Die zouden buiten de afspraak gehouden moeten worden.

- Goede communicatie met het bedrijfsleven

Dit kan allerlei vormen aannemen a) Het onderhouden van een Internetsite; b) een apart aanspreekpunt voor informatie over sanering; c) 'makelaar in informatie' door partijen bij elkaar te brengen; d) oprichten van een kenniscentrum bodemsanering. Dit laatste krijgt inmiddels vorm in de Stichting Kennistransfer Bodem (SKB 1998). Uit empirisch onderzoek is overigens gebleken dat het vaak schort aan goede communicatie en dat dit zelfs een reden tot stagnatie kan zijn (RIVM/VU 1998).

- Het stimuleren van clustervorming

De overheid kan een coördinerende rol vervullen in het tot stand laten komen van clustervorming tussen bedrijven of bedrijfstakken. Deze clusters zouden vergeleken kunnen worden met verzekeringen (poolen van risico's), maar kan ook een additionele rol vervullen in de sfeer van kennisuitwisseling of het realiseren van schaalvoordelen. Een voorbeeld voor een dergelijke clustering is SUBAT, een samenwerkingsverband tussen tankstations (RIVM/VU 1998).

- Het overnemen van risico's

De locatie kan potentieel zo aantrekkelijk zijn dat de overheid (eventueel via een PPS-constructie) de saneringsrisico's overneemt. De aantrekkelijke locatie komt beschikbaar, terwijl voor de zittende speler het saneringsrisico wegvalt. Het blijkt inderdaad zo te zijn dat bedrijven vaak niet saneren omdat de onzekerheid over de opbrengst van de grond na sanering te groot is (RIVM/VU 1998). Dit probleem speelt vaak bij kleinere bedrijfjes, die onvoldoende kennis in huis hebben en onvoldoende financiële armslag

en onderhandelingsmacht hebben. De overheid speelt als het ware de rol van verzekeraar door het bedrijfsleven een premie te laten betalen waardoor risico's afgedekt worden van eventuele kostenoverschrijdingen bij het ontdekken van nieuwe vormen van vervuiling. Opnieuw geldt hierbij dat een uitzondering gemaakt kan worden voor situaties waarin nieuwe verontreiniging is ontdekt waar betreffend bedrijf aantoonbaar verantwoordelijk voor gesteld kan worden. Overigens zij hierbij opgemerkt dat het in principe mogelijk moet zijn om hier commerciële verzekeraars voor te vinden, zodat de rol van de overheid hier niet evident is.

### **Beleids optie 3 De overheid verlaagt de kosten via subsidies**

Het verstrekken van een subsidie om de kosten van sanering te reduceren kan doeltreffend zijn in situaties waarin:

- Het project overzichtelijk is

Als aan deze voorwaarde niet voldaan is, kan de overheid moeilijk vaststellen of de aanvraag terecht is, en kan zij ook moeilijk ex-post verifiëren of de subsidie doelmatig is aangewend. Andere instrumenten (bijv. een samenwerkingsverband à la PPS) liggen dan eerder voor de hand.

- De maatschappelijke baten redelijk te benaderen zijn

Deze voorwaarde is gerelateerd aan de eerste voorwaarde en dient om de hoogte van de subsidie te bepalen (die overigens niet hieraan gelijk hoeven te zijn, anders valt het gehele surplus aan de saneerder toe). Een project kan wel overzichtelijk zijn, maar het kan dan nog ondoenlijk zijn om de maatschappelijke baten te benaderen. Indien deze baten als omvangrijk gepercipieerd worden (bijvoorbeeld wanneer het bedrijf niet verantwoordelijk is voor de vervuiling maar er sprake is van serieuze overlast), dan kan de overheid wellicht beter zelf saneren en het bedrijf financieel laten participeren, voorzover dat redelijk is (bijv. omdat de waarde van grond stijgt).

- De subsidiepot beheerd wordt door de juiste overheidsinstantie

Indien bovenlokale externe effecten een rol spelen kan het verkeerd uitpakken indien lagere overheden de subsidiepot beheren, aangezien de prikkels dan verkeerd liggen (zie ook paragraaf x en y). Dit zal overigens minder vaak bij bodemsanering spelen dan bij uitgifte van bedrijventerreinen of grootschalige detailhandel.

Behalve directe subsidies kan ook gedacht worden aan meer algemene subsidies die gerelateerd zijn aan ontwikkelen van kennis van technologie. Iets dergelijks vindt al

plaats via de Stichting Kennis Transfer Bodem (SKB)<sup>15</sup>.

#### **Beleids optie 4 De overheid participeert met bedrijven**

Participatie van bedrijfsleven en overheid kan op vele manieren gestalte krijgen.

- Bij onderhandelingen tussen de gemeente en projectontwikkelaars worden vaak *package deals* gesloten waarbij ontwikkelaars bereid zijn onrendabele saneringen uit te voeren die elders gecompenseerd worden met voor de projectontwikkelaars lucratieve orders.

Het is zeer dubieus of dergelijke *deals* voldoende maatschappelijke baten opleveren. De meerwaarde ten opzichte van het geven van een aparte subsidie, ter hoogte van het verlies wat de gemeente leidt in de compensatieorder, is twijfelachtig. De aparte saneringssubsidie heeft in ieder geval als voordeel dat het de markt minder verstoort. Compensatie tussen locaties lijkt alleen rendabel indien de locaties op een of andere manier samenhangen of indien er speciale redenen zijn om meerdere locaties tegelijk te bezien. Opvallend genoeg schijnen gemeentes en bedrijven wel tamelijk enthousiast te zijn over deze *package deals*.

- Gedeelde kosten van gemeente, het rijk en het bedrijf.

Bij 'natuurrampen' kan een verdeelsleutel bepaald worden om tot sanering te komen, gebaseerd op het principe dat het bedrijf een bedrag betaalt dat het equivalent is van de waardestijging van grond na sanering, terwijl de overheden de rest van het bedrag verdelen. De co-financiering waarborgt dat gemeentes of provincies hun uiterste best zullen doen om een dergelijke situatie te verhinderen, terwijl het rijk participeert om redenen van rechtvaardigheid. De huidige regeling waarbij provincies ieder jaar een bedrag van het rijk krijgen op basis van door het bevoegde gezag (provincies + 4 grote steden) opgestelde saneringsplannen, geven slechte prikkels om het onderste uit de kan te halen.

- PPS-constructies

Een PPS-constructie is een speciaal geval van een participatie, omdat de samenwerking verder gaat dan alleen een verdeelsleutel in de financiering. Het betreft hier in de regel complexe projecten met zowel commerciële als maatschappelijke belangen<sup>16</sup>. Een

<sup>15</sup> Het SKB heeft geld toegezegd gekregen van de regering via het ICES-budget.

<sup>16</sup> Voor- en nadelen van PPS-constructies in het algemeen worden behandeld in Bartelsman et al (1998).



voorbeeld waar een bodemsanering in PPS-verband is uitgevoerd is het stadscentrum van Amersfoort (RIVM/VU, 1998).

- Coördinatie van meerdere percelen

Soms is het kosteneffectiever om meerdere percelen tegelijk te saneren. Dit vereist de nodige coördinatie tussen verschillende partijen, waarbij de overheid de aangewezen institutie kan zijn om die coördinatie voor haar rekening te nemen.

#### *Conclusie*

Functioneel saneren biedt mogelijkheden om vaker te saneren dan multifunctioneel (volledig) saneren. Alleen bij adequaat overheidsingrijpen kunnen deze mogelijkheden goed benut worden. De gevaren die op de loer liggen zijn dat private partijen risico's of saneringskosten op de overheid afwentelen, of simpelweg minder grondig saneren dan gewenst. Instrumenten die de overheid kan hanteren om bovenstaande gevaren te omzeilen zijn:

- (i) risico-reductie
- (ii) subsidies
- (iii) publiek-private arrangementen

*Tailor-made* saneren betekent ook dat moeilijk in algemene zin is aan te geven in welke gevallen de verschillende instrumenten ingezet moeten worden. Het belang van kennisvergaring en -uitwisseling is daarmee toegenomen.

## **7.4 Grootschalige detailhandel**

### **7.4.1 Inleiding**

De derde case-studie over bedrijventerreinen betreft grootschalige detailhandel. Hierbij komen een drietal problemen aan de orde die in hoofdstuk 6 werden geconstateerd: (i) in de huidige institutionele context zijn subsidies onvoldoende afgestemd op de externe effecten van bedrijfslocaties; (ii) gemeenten hechten een groot belang aan bedrijventerreinen als middel om extra werkgelegenheid te genereren. Dit leidt evenwel tot beleidsconcurrentie tussen gemeenten; (iii) beslissingen worden niet altijd op het ruimtelijke schaalniveau genomen dat daar uit hoofde van externe effecten het meest geëigend voor is. In deze paragraaf bekijken we hoe deze problemen aangepakt kunnen worden bij de vraag 'wel of niet grootschalige detailhandel?'. Het grondmarktbeleid speelt een centrale rol bij het beantwoorden van die vraag. Gemeenten moeten immers hun bestemmingsplannen aanpassen om de detailhandel de gevraagde ruimte te geven. De gevolgen van dergelijke beleidskeuzes liggen echter met name op andere terreinen.

Zo zou een grootschalige vestiging van een supermarkt gunstig kunnen zijn voor de lokale economie, maar kan het de algehele mobiliteit bevorderen of een naburige lokale economie benadelen. De richting en intensiteit van de gevolgen hangen sterk af van specifieke lokale uitgangssituaties. Hieruit volgt dat het bij beleidskeuzes over grootschalige detailhandel van belang is om de beslissingen op het juiste ruimtelijke schaalniveau te nemen en voldoende vrijheden in te bouwen voor verschillen tussen diverse locaties.

### *Doelstelling*

Er lijkt een natuurlijke tendens tot schaalvergroting van de detailhandel te bestaan, die versterkt wordt door de groeiende auto-mobiliteit van de bevolking. Uitbreiding van verkoopvloeroppervlakte (en parkeerruimte) op de bestaande locaties is vaak duur of niet mogelijk. Locaties buiten de bebouwde kom zijn goedkoper en per auto beter bereikbaar, maar er zijn wettelijke en institutionele beperkingen die vestiging op die locaties inperken.

In internationaal opzicht is het Nederlandse beleid altijd restrictief geweest. Het beleid is de laatste jaren soepeler geworden, vooral om de dynamiek in de detailhandel te versterken, en een verdere liberalisering wordt vaak bepleit. In een studie van McKinsey (1997) wordt bijvoorbeeld de conclusie getrokken dat de relatief restrictieve Nederlandse wetgeving de prijzen onnodig hoog houdt en daarmee het consumptievolume sterk beperkt<sup>17</sup>. Bij deze conclusie zijn zeker kritische kanttekeningen te plaatsen. Naast een versterkte dynamiek, lijkt voor de Nederlandse politiek ook het behouden van de huidige fijnmazige detailhandelsstructuur en leefbare binnensteden belangrijke beleidsdoelen.

Dit leidt tot een aantal vragen: In hoeverre wordt de dynamiek van de Nederlandse detailhandel beperkt door institutionele factoren op het gebied van vestigingsbeleid en welke gevolgen heeft een liberaler vestigingsbeleid (of soepeler uitvoering van het huidige beleid door gemeenten) voor de detailhandelsstructuur? Welke trade-offs zijn verbonden aan het huidige beleid en waarmee moet rekening gehouden worden bij beleidsveranderingen?

Achtereenvolgens wordt gekeken hoe de regelgeving is, hoe de grootschalige detailhandel zich in Nederland ontwikkelt, hoe de detailhandelsstructuur er uit zou

<sup>17</sup> McKinsey (1997) verwacht na liberalisering van het vestigingsbeleid voor grootschalige detailhandel dat zowel de consumptie via de detailhandel, de verleende service en de detailhandelswerkgelegenheid sterk zouden kunnen toenemen. Dit wordt geconcludeerd na 'benchmarking' met andere Europese landen en vooral met de Amerikaanse situatie. Daarnaast worden andere maatregelen genoemd die de effecten versterken, zoals het verlagen van het minimumloon en de uitkeringen.

kunnen zien zonder de institutionele beperkingen (o.a. door te vergelijken met de situatie in het buitenland). Vervolgens kunnen we kijken welke vormen van marktfalen er optreden bij een vrijer vestigingsbeleid en welke vormen van overheidsfalen er kunnen optreden bij het huidige beleid. De gevolgen van veranderingen in beleid liggen op het gebied van sociaal-economische effecten, mobiliteit en ruimtelijke kwaliteit.

#### *Institutionele context*

Vestiging van detailhandel wordt gecontroleerd via bestemmingsplannen, waarin locaties met een detailhandelsbestemming aangewezen worden, soms zelfs met een food- of non-food bestemming. Er is aparte wetgeving voor Perifere Detailhandels Vestigingen (PDV) en voor (Geconcentreerde) Grootschalige Detailhandels Vestigingen (GDV).

Een PDV-locatie is te definiëren als: "een concentratie van detailhandelsvestigingen buiten de bestaande detailhandelsstructuur en met een minimale omvang van 2500 m<sup>2</sup> vvo (verkoop vloer oppervlakte) en minimaal drie vestigingen in de PDV-branches" (IMK/REA, 1997). Onder PDV-branches vallen winkels die door de aard van de van de artikelen veel ruimte nodig hebben<sup>18</sup>.

Het GDV-beleid is een uitbreiding van het PDV-beleid. Vanaf 1993 wordt voor 13 stedelijke knooppunten de mogelijkheid geboden om geconcentreerde vestigingen van grootschalige winkels toe te staan. Er geldt dan geen branchebeperking meer, maar gemeenten mogen die wel zelf opleggen (bijvoorbeeld geen food-winkels op een GDV locatie). De locaties moeten goed bereikbaar zijn met de auto en met het openbaar vervoer. Er kunnen ook eisen aan de minimale oppervlakte van winkels gesteld worden (bijvoorbeeld alleen winkels met een vvo groter dan 1500 m<sup>2</sup>). Een laatste eis is dat er een "regionale detailhandelsstructuurvisie" gemaakt moet worden (zie Langenberg-van der Klauw e.a., 1997), die de effecten in kaart brengt van de GDV-locatie op de bestaande detailhandel in de hele regio. De mogelijkheden voor het opleggen van branchebeperkingen en maximale oppervlaktes en het van te voren in kaart brengen van effecten, zijn bedoeld om gemeenten mogelijkheden te bieden voor het beschermen van de bestaande winkelstructuur in binnensteden en van kleine zelfstandigen in de detailhandel.

De PDV-locaties zijn dus alleen voor een beperkt aantal branches bedoeld, terwijl de

<sup>18</sup> Het PDV-beleid bestaat vanaf 1973, de branches die toen werden toegestaan waren auto's, boten caravans en brand en explosie-gevaarlijke goederen. Sinds 1984 worden ook tuincentra, bouw-markten, grove bouwmaterialen, keukens en sanitair en woninginrichting en meubels tot de PDV-branches gerekend.

overige grootschalige vestigingen op GDV locaties (die meestal niet perifeer zijn) gevestigd moeten zijn. Het doel van het PDV/GDV beleid is (Langenberg-van der Klauw e.a., 1997):

(i) Het handhaven van de winkelfunctie van de binnensteden en andere bestaande winkelconcentraties.

(ii) Het bevorderen van de dynamiek binnen de detailhandel: het ruimte bieden voor nieuwe vormen van detailhandel en langs deze weg een kwaliteitsverbetering van het winkelaanbod mogelijk maken.

#### **7.4.2 Vraag en aanbod van perifere detailhandelslocaties**

##### *Ontwikkeling locaties*

Het aantal m<sup>2</sup> bruto bedrijfsvloeroppervlakte (bvo) en verkoop vloeroppervlakte (vvo) van winkels in Nederland is zeer gedetailleerd geregistreerd. De hoeveelheid grond die daarvoor nodig is, is echter niet bekend. Er zijn in Nederland in totaal bijna 95.000 winkels (1995), het totale vvo is ruim 16 mln m<sup>2</sup>, en het totale bvo (inclusief magazijnen etc.) 24 mln m<sup>2</sup>. De gemiddelde winkelgrootte is steeds toegenomen, van 50 m<sup>2</sup> in 1960, tot 100 m<sup>2</sup> in 1980 en 170 m<sup>2</sup> in 1995 (in vvo)<sup>19</sup> (v.d. Toorn Vrijthof e.a., 1998, p.87)<sup>20</sup>. Het gemiddelde winkeloppervlakte per inwoner is eveneens toegenomen, van gemiddeld 0,5 m<sup>2</sup> in 1960 tot 0,9 m<sup>2</sup> in 1980 en ruim 1 m<sup>2</sup> in 1995. Door de toename van de oppervlakte per winkel is het aantal winkels per inwoner echter afgenomen, van ongeveer 1 winkel per 100 inwoners in 1960 tot ong. 1 winkel per 165 inwoners in 1995.

Er zijn inmiddels meer dan 300 PDV-locaties met ruim 4000 vestigingen in Nederland. Het totale vvo wordt geraamd op 20% van het totale vvo in Nederland (nog geen 5% van het aantal vestigingen) (IMK/REA, 1997). Er is één GDV-locatie gerealiseerd; Alexandrium II in Rotterdam. Den Haag en Amsterdam zijn met ontwikkeling bezig (Laakhaven en A-dam Zuidoost).

Uit deze paragraaf blijkt dat de schaalvergroting in de detailhandel bijzonder sterk is geweest. zestig en Toch is in vergelijking met andere landen de Nederlandse detailhandel nog steeds relatief kleinschalig. De mogelijke oorzaken daarvan, zoals de hoge bevolkingsdichtheid, het restrictieve beleid of de consumentenvoorkeuren, worden hieronder verder uitgewerkt.

<sup>19</sup> Gegevens van het Detailhandels Informatie Systeem (DIS) van de Kamers van Koophandel, er zijn ook andere bronnen maar de DIS-gegevens worden veel gebruikt en zijn vergelijkbaar in de tijd.

<sup>20</sup> Supermarkten hebben een vvo van meer dan 500 m<sup>2</sup> gemiddeld per winkel en supermarkten van grote ketens zelfs van 840 m<sup>2</sup> per winkel (CBS, 1998, gegevens over 1996).

### *Prijverschillen locaties*

Uit cijfers van Vastgoedmarkt (1998) blijkt dat de gemiddelde huurprijzen in 'planmatig ontwikkelde' winkelcentra tussen *f* 261,- en *f* 476,- per m<sup>2</sup> bvo per jaar liggen (in 1997), voor respectievelijk kleine wijkcentra buiten de randstad en binnenstedelijke winkelcentra in de randstad. De gemiddelde huurprijs in heel Nederland was *f* 363,- per m<sup>2</sup> bvo per jaar. Aangezien een gemiddelde winkel een oppervlakte heeft van zo'n 225 m<sup>2</sup> bvo (zie Van der Toorn-Vrijthof e.a., 1998) gaat het om gemiddelde huren van bijna *f* 7000,- per maand. Het is opvallend dat de verschillen tussen gemiddelde huren binnen en buiten de randstad eigenlijk vrij klein zijn. Alleen voor de binnenstedelijke winkelcentra is het verschil nog relatief groot.

De huurprijzen per m<sup>2</sup> per jaar op toplocaties in steden zijn heel wat hoger dan de gemiddelde huren uit de tabel. De duurste locaties zijn te vinden in Amsterdam (Kalverstraat) en Rotterdam (Lijnbaan/beursplein), waar *f* 2000,- per m<sup>2</sup> per jaar wordt betaald. Een prijs van ongeveer tussen *f* 900,- en *f* 1300,- komt het meest voor op de toplocaties in Nederlandse steden (DTZ Zadelhoff, 1997). De huren voor PDV-locaties zijn lager dan *f* 200,- per m<sup>2</sup>, en op GDV-locaties ongeveer *f* 300,- per m<sup>2</sup>. (VGM mei 98, pag 47). Op een GDV-locatie zijn de huurprijzen hoger omdat het hier gaat om locaties in of dicht bij de stad en vaak ook om locaties die gekoppeld zijn aan bestaande stadsdeelcentra.

*Tabel 7.1 Gemiddelde huurprijzen, 1-1-97*

	Buiten de randstad	Randstad	Nederland
	guldens per m <sup>2</sup> bvo per jaar		
Buurt-/kleine wijkcentra	261	279	272
Grote wijkcentra	299	318	307
Grote 'stand alone' winkelcentra (stadsdeelcentra)	323	403	376
Binnenstedelijke winkelcentra	374	476	409
Totaal	335	385	363

Bron: Vastgoedmarkt, April 1998.

### *Verschillen met andere landen*

In de meeste Europese landen is grootschalige en perifere detailhandel veel gebruikelijker dan in Nederland, ook (juist) voor supermarkten. In Engeland en Frankrijk is in 1994 het beleid stringenter geworden met als doel de concurrentiepositie van de binnensteden, die sterk achteruit was gegaan, weer te verbeteren. België is net als Nederland klein en biedt naast een hoge winkeldichtheid toch ruimte voor grootschalige detailhandel. In Duitsland is het beleid relatief stringent, maar in de 'nieuwe' deelstaten (van de voormalige DDR) is een zeer sterke groei van grootschalige winkelcentra te zien.

Nederland is dicht bewinkeld, met name het aantal winkels per km<sup>2</sup> is hoog, vergeleken met Frankrijk, Duitsland en het V.K. Guy (1998) laat zien dat het aantal hypermarkten in Nederland (per hoofd van de bevolking) veel lager is dan in deze landen. Het marktaandeel van hypermarkten in de supermarkt-verkopen is in Nederland 5%, terwijl het in België 15% is, in Duitsland 23%, en in Frankrijk en het V.K. 41%.

Hoewel het aantal winkels in Nederland groot is, domineert het grootwinkelbedrijf wel sterk. De grootste supermarktketen, Albert Heijn, heeft een marktaandeel van ong. 28% van de omzet van supermarkten, dat is meer dan 20% van de totale food detailhandelsomzet. In de non-food sector is het grootwinkelbedrijf eveneens sterk. Er is veel commentaar op de eenvormige aanblik van hoofdwinkelstraten in Nederland, waar enkele grote ketens het beeld bepalen. Bijna  $\frac{2}{3}$  van de winkels in de Nederlandse hoofdwinkelstraten is filiaal van een winkelketen (Polman, 1998). Kleinschaligheid is dus geen garantie voor heterogeniteit in het aanbod. Het vastgoed in de grote winkelstraten is bovendien voor een steeds groter deel in handen van professionele beleggers, die liever zaken doen met grootwinkelbedrijven dan met kleine zelfstandigen (zie Polman, 1998).

Niet alleen institutioneel, maar ook qua bevolkingsdichtheid, bevolkingssamenstelling, cultuur en historie zijn er grote verschillen tussen landen, die belangrijk zijn om de verschillen in detailhandelsstructuur te verklaren. De lage bevolkingsdichtheid en verstedelijkingsgraad in Frankrijk kan een factor zijn die de schaalvergroting heeft versterkt terwijl in België en Nederland de hoge bevolkingsdichtheid juist heeft geholpen het kleinbedrijf langer in stand te houden (zie Langenberg-van der Klauw e.a., 1997). In Nederland en Duitsland is verder de positie van de kleine detaillisten relatief beschermd geweest, met als politieke motivatie het beschermen van de leefbaarheid van binnensteden en het beschermen van kleine zelfstandigen, terwijl in andere landen de nadruk meer op consumentenbescherming en koopkracht heeft gelegen. In Frankrijk werden de hypermarchés positief ontvangen door consumenten en politiek, door de lage prijzen die ze voerden. Ook in de V.S. en in het V.K. was dat het geval. Andere wetgeving heeft ook een rol gespeeld. De stringente winkeltijdenwet in Nederland en Duitsland waren volgens Guy (1998) ook zeer effectief voor het beperken van grootschalige detailhandel, omdat schaalvoordelen beter te exploiteren zijn met langere bedrijfstijden.

### **7.4.3            Betekenis van restricties**

#### *Gevolgen van liberalisering vestigingsbeleid detailhandel*

We willen hier de vraag beantwoorden hoe de detailhandelsstructuur er in Nederland uit zou zien zonder beleidsrestricties en wat dat voor gevolgen heeft voor kleine bedrijven, voor de kwaliteit van de binnensteden en voor de dynamiek en concurrentie in de detailhandel.

In hoeverre is de huidige wet nog restrictief? Op PDV-locaties gelden nog altijd duidelijke branche-beperkingen, maar op GDV-locaties niet. Met name voor supermarkten en voor kleinschalige winkels en soms ook voor warenhuizen, is het echter lastig toegelaten te worden op een GDV-locatie, omdat gemeenten zelf branche- en schaalbeperkingen opleggen<sup>21</sup>. Hierdoor zijn ook andere branches minder snel geneigd zich op zo'n locatie te vestigen, omdat de gerespecteerde winkeltypes de aantrekkelijkheid voor het publiek vergroten. De GDV-locaties mogen bovendien alleen op enkele daarvoor aangewezen locaties, waar grond- en huurprijzen relatief hoog zijn<sup>22</sup>. De inbreng van gemeenten is zeer groot en werkt over het algemeen restrictief. Overigens is het in de meeste landen zo dat gemeenten terughoudender zijn t.o.v. grootschalige winkels dan de landelijke overheid, hoewel het ook voorkomt, vooral in kleine gemeenten, dat de extra belastinginkomsten een reden zijn om wel een grootschalige vestiging toe te staan. Terwijl de groei van PDV/GDV-locaties dus ook vanuit het beleid beperkt blijft, zet de schaalvergroting van winkels, binnen de grenzen van 'gewone' winkelcentra wel gewoon door, met name aan de rand van steden, waar voldoende parkeergelegenheid is.

Wat zal er in Nederland gebeuren bij complete liberalisering? Kijkend naar de internationale vergelijking valt op dat er geen landen zijn waar vestiging van (grootschalige) detailhandel volledig vrij is.<sup>23</sup> Wat wel blijkt is dat de mogelijkheden die er zijn over het algemeen ook benut worden. Voor veel soorten winkels bestaan er blijkbaar schaalvoordelen in verkoopoppervlakte, of is auto-bereikbaarheid een belangrijke vestigingsfactor. De bestaande detailhandelsstructuur speelt ook een grote rol, evenals de bevolkingsdichtheid. Wanneer die hoog is, is de winkeldichtheid meestal ook hoog.

Soms wordt aangenomen dat de grootschalige winkels als gevolg van schaalvoordelen goedkoper kunnen werken dan kleinere winkels, zodat prijsconcurrentie sterker wordt bij liberalisering. Dit gold in ieder geval voor de hypermarkten die in de jaren zeventig en tachtig in veel Europese landen zijn opgezet. Dat in Nederland toen slechts enkele hypermarkten zijn gevestigd, wil niet zeggen dat de Nederlandse concerns niet ook schaalvoordelen zijn gaan benutten. De grootste kostenpost in de detailhandel zijn immers de inkoopkosten en door de sterke filialisering en opkomst van inkoopcombinaties e.d. in Nederland, wordt er volop geprofiteerd van kostenreductie door schaalvoordelen aan de inkoopzijde. De huisvestingskosten (inclusief inventaris) zijn 5% van de

<sup>21</sup> In Laakhaven, de GDV-locatie die in Den Haag gebouwd wordt, is wel een supermarkt gepland, met een vvo van 5000 m<sup>2</sup>, zie VGM mei 98 pag 47.

<sup>22</sup> Door de rijksoverheid is bepaald welke stedelijke knooppunten een (of meer) GDV-locatie mogen ontwikkelen. De gemeente in samenspraak met de regionale overheid bepaald dan de mogelijke locatie.

<sup>23</sup> Zie Reijmer et al (1997).

omzet van de detailhandel, terwijl de inkoopkosten 68% van de omzet zijn en loonkosten 12%. De directe winsten die op huisvestingskosten gemaakt kunnen worden zijn dus relatief gering. De indirecte effecten moeten ook meegenomen worden, zoals een efficiëntere arbeidsinzet bij een groter vvo en een efficiëntere voorraadtoevoer (hoewel ook via logistieke vernieuwingen (EDI) al veel efficiëntiewinst gerealiseerd is in voorraadbeheer). In hoeverre de schaalgrootte van bestaande winkels nog sub-optimaal is, is lastig te bepalen. Er kan wel geconcludeerd worden dat de grote prijsdalingen die de hypermarkten uit de jaren zeventig konden doorvoeren, in Nederland niet meer realiseerbaar zijn. De concurrentie zal zich eerder op andere vlakken afspelen, zoals de bereikbaarheid, parkeermogelijkheden, winkelformules, een groot aanbod op één locatie en ook een breder en dieper assortiment per winkel. Een voorbeeld van dit laatste is dat supermarkten in België, Frankrijk en Duitsland minimaal twee keer zoveel producten aanbieden als Nederlandse supermarkten en die in de VS hebben zelfs een 4 maal zo groot assortiment (Van der Toorn-Vrijthof e.a., 1998).

Het is niet duidelijk wat het effect is van een liberaal vestigingsbeleid voor grootschalige en perifere detailhandel op de kwaliteit van binnensteden. In zowel Frankrijk als het V.K. zijn nu alsnog beperkingen opgelegd voor grootschalige winkels, omdat de aantrekkelijkheid van de binnensteden sterk achteruit is gegaan, wat wordt toegeschreven aan de concurrentie van de grootschalige perifere winkels. Er wordt wel gesuggereerd dat de problemen die Franse kleinschalige winkeliers ondervinden niet alleen komen door de sterke ontwikkeling van de hypermarchés maar ook doordat op die locaties slechts grote winkels zich mogen vestigen. McKinsey (1997) pleit daarom vooral voor het opheffen van de branche- en schaalbeperkingen die nu aan GDV/PDV-locaties opgelegd worden. Er moeten niet alleen grootschalige winkels komen, maar het moet ook toegestaan worden dat kleinschalige winkels zich daaromheen vestigen. Die kleinschalige winkels kunnen profiteren van het verkeer dat een grote 'anchor store' aantrekt en ze kunnen voor werkgelegenheids groei zorgen, omdat ze arbeidsintensief zijn. In deze visie van McKinsey zou het toestaan van grootschalige perifere detailhandel, zonder daarnaast ook kleinschalige winkels, leiden tot het verdwijnen van deze kleine winkels. In Nederland worden kleinschalige vestigingen echter juist niet toegestaan op de PDV/GDV-locaties om ze te beschermen en ze op hun huidige locaties (in de binnensteden) te houden. Voor het V.K. wordt overigens wel aangegeven dat er, nadat in eerste instantie de kleine winkels verdwenen uit de steden, er nu weer een tendens van 'return to the high street' zichtbaar is, met een ander soort (kwalitatief hoogwaardige) winkels (zie Langston e.a., 1997). Of dit laatste zich zal voordoen is niet zeker en kan slechts zeer beperkt door beleid beïnvloed worden, wat het risico van liberalisering van perifere vestiging hoog maakt.

Hieronder worden samenvattend de factoren genoemd die een positieve dan wel een negatieve invloed zullen hebben op de ontwikkeling van GDV en PDV locaties in Nederland, na een hypothetische complete liberalisering van het vestigingsbeleid.



## Positief voor GDV/PDV-locaties in Nederland:

- De bereikbaarheid van binnensteden in Nederland is (met de auto) steeds slechter, dat wordt een steeds belangrijker push-factor om uit te wijken naar beter bereikbare locaties.
- Het aantal tweeverdieners in Nederland was altijd relatief laag, maar de achterstand wordt snel ingelopen en deze vraagfactor zal ook positief bijdragen aan de kansen voor grootschalige detailhandel (vooral dagelijkse boodschappen zoals voedingsmiddelen).
- Ook het aantal huishoudens met een tweede auto neemt toe.
- Er is vraag naar grootschalige detailhandel met parkeergelegenheid, blijkend uit de ontwikkelingen in het buitenland en in Nederland uit de toename van het aantal relatief grootschalige winkels (binnen de grenzen van het beleid) op locaties aan de randen van steden of in kleinere gemeenten rond de grote steden.
- Er zijn buitenlandse winkelketens met meer ervaring in grootschalige concepten die interesse hebben in de Nederlandse (perifere en grootschalige) markt (zie o.a. Stam en Jansen, 1996), wat voor een versnelling van de ontwikkelingen kan zorgen.
- Niet alleen zijn de grondprijzen hoog in bestaande winkelgebieden, er is vaak geen ruimte beschikbaar, zodat de periferie als alternatief wordt gebruikt.
- De dynamiek van de detailhandel neemt toe.

## Negatief voor GDV/PDV-locaties in Nederland:

- Er wordt in Nederland al op grote schaal geprofiteerd van schaalvoordelen, niet in de schaal van de winkels maar door inkoop-organisaties en grootwinkelbedrijven. De efficiency winst die uit de grotere vestigingen gehaald kan worden lijkt daarbij vergeleken relatief klein te zijn.
- Nederlanders zijn niet gewend grote afstanden af te leggen voor dagelijkse boodschappen, en er wordt veel meer dan in andere landen gebruik gemaakt van de fiets om boodschappen te doen. Bovendien wordt de bereikbaarheid langs snelwegen negatief beïnvloed door de congestie.
- De grote beleggers hebben een belangrijke rol bij het ontwikkelen van nieuwe winkelcentra. Omdat deze beleggers al omvangrijke investeringen in het bestaande winkelvegoed hebben, zijn ze wellicht minder geneigd nieuwe locaties te financieren die concurreren met de bestaande (op wat langere termijn geldt dit argument niet meer).
- De mogelijkheden die door beter toegankelijke technologie zijn ontstaan; zoals op afstand bestellen van goederen en laten bezorgen, kan theoretisch in dezelfde behoefte voorzien als de grootschalige detailhandel, namelijk tijdsbesparing door de consument door efficiënter boodschappen doen, een breed en diep assortiment, en geen bereikbaarheids- of parkeerproblemen.
- De leefbaarheid in de binnensteden kan verslechteren.

### *Marktfalen*

Is er sprake van marktfalen in de markt voor detailhandelslocaties? Een vaak genoemde rechtvaardiging voor overheidsingrijpen is dat interventie de detailhandelsmarkt efficiënter maakt (geen overbewinkeling). Vooral in Nederland is dit argument in het verleden gehanteerd (Guy 1998). Het is echter niet duidelijk in welke mate de detailhandel zich hierin onderscheidt van andere markten waar dat probleem speelt (zonder dat dit overheidsingrijpen nodig maakt). Er blijven twee vormen van marktfalen over die wel relevant zijn:

#### *(i) Externe effecten*

Meer perifere detailhandel kan tot een toename van mobiliteit leiden. Er zijn verschillende effecten die tegen elkaar inwerken. Voor bijvoorbeeld voedingsmiddelen geldt dat vaker de auto gebruikt zal worden en dat de afgelegde afstand groter is, terwijl het aantal keren dat een winkel bezocht wordt kleiner is. Voor non-food geldt eveneens dat er vaker per auto gewinkeld wordt en dat de afstanden groter zullen zijn. De congestie in binnensteden kan hierdoor wellicht afnemen. Daarnaast is een mogelijk effect dat, zeker wanneer er weinig winkels in woonwijken overblijven, meer huishoudens een (tweede) auto aanschaffen. Dit kan belangrijk zijn, omdat de automobiliteit in het algemeen hierdoor toeneemt en daarmee de milieubelasting stijgt en het fileprobleem vergroot wordt. Wel kan door grootschalige detailhandelsvestigingen het winkelgedrag van mensen veranderen. Het wordt bijvoorbeeld gemakkelijker om woon-werkverkeer te combineren met boodschappen doen en er vindt mogelijk een betere differentiatie plaats van type goederen en type consumenten.

Ruimtegebruik levert ook externe effecten op. In de huidige situatie wordt de ruimte op winkellocaties relatief efficiënt gebruikt. Zowel de indeling van winkels als bij de bevoorrading en de opslag wordt de beschikbare ruimte zo efficiënt mogelijk benut. Wanneer winkels zich op goedkopere locaties kunnen vestigen, en er ook ruimte beschikbaar is om winkels groter op te zetten, zal dat gedeeltelijk ten koste gaan van dit efficiënte ruimtegebruik. Voor consumenten levert dat waarschijnlijk prettiger winkels op, maar in totaal zou het ruimtebeslag door de detailhandel hierdoor kunnen toenemen. Daarnaast gaat het ten koste van vrije ruimte en vrij uitzicht langs wegen of aan randen van woonwijken.

Een laatste externe effect van vrije detailhandelsvestiging is dat de kans reëel is dat de detailhandel wegtrekt uit binnensteden en woonwijken, wat een negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit en leefbaarheid van de binnensteden.

#### *(ii) Sociale doelen*

Bij vrije vestiging, met als waarschijnlijk gevolg meer grootschalige detailhandel,

ontstaan verschillende negatieve sociale effecten. Zo had het restrictieve beleid als doel om kleine winkeliers tegen concurrentie van het grootbedrijf te beschermen. Bij dit effect moet bedacht worden dat veel 'kleine' winkels filialen zijn van grootwinkelbedrijven en geen kleine zelfstandigen. De concurrentieslag tussen grootbedrijf en kleine zelfstandigen is immers al veel eerder ingezet. Een ander negatief sociaal effect is dat (voor mensen zonder auto) de bereikbaarheid van detailhandelsdiensten sterk achteruit gaat. Bovendien gaan groepen mensen in minder koopkrachtige of minder dicht bevolkte gebieden er op achteruit, omdat de nabijheid van de detailhandel sterk kan afnemen.

#### *Overheidsfalen bij huidige beleid*

In hoeverre wordt het marktfalen ook daadwerkelijk opgelost door het restrictieve vestigingsbeleid? En roept het beleid geen andere negatieve welvaartseffecten op, als gevolg van overheidsfalen?

#### *(i) Informatieproblemen*

De overheid bepaalt dat vestiging van detailhandel niet vrij is, en dat de lokale en regionale overheid gezamenlijk bevoegd zijn om te beslissen waar detailhandel komt en welke branches daar toegelaten mogen worden en welke schaal de winkels al dan niet mogen hebben. Dit betekent dat de overheid ook moet kunnen inschatten hoe groot de vraag is en in welke mate een nieuwe locatie verstoringen op zal roepen in de bestaande detailhandelsstructuur. Het inschatten van de vraag is iets dat de markt in principe beter kan en waarbij de overheid een belangrijke achterstand heeft. Dit overheidsfalen kan ertoe leiden dat consumenten een lagere kwaliteit detailhandelsdiensten krijgen dan zonder overheidsingrijpen.

#### *(ii) Marktdistorsies*

Er moet een onderscheid gemaakt worden in de gevolgen van het PDV-beleid en van het GDV-beleid. De branchebeperking op PDV-locaties zorgt er in ieder geval voor dat de meeste detailhandel nog steeds in woongebieden is gevestigd. De automobiliteit voor winkelen is hierdoor wel beperkt gebleven, de nabijheid van detailhandel is voor de meeste mensen groot en ook wordt de beschikbare ruimte voor winkels relatief efficiënt gebruikt. Omdat de bereikbaarheid van binnensteden steeds slechter wordt en de parkeergelegenheid beperkt is, is de bereikbaarheid van de detailhandel wel een probleem, voor consumenten en voor de bevoorrading. Grootschalige winkels kunnen efficiënter bevoorrad worden en er is minder overlast, zodat er ook 's nachts gereden kan worden, wat positief is voor de congestie. Als bescherming van kleine zelfstandigen is de PDV-wetgeving bovendien minder succesvol geweest, omdat het grootwinkelbedrijf door middel van filialisering het winkelbeeld bepaald. Omdat het GDV-beleid alleen in Rotterdam tot nu toe effectief is, zijn de effecten ervan nog niet zo duidelijk.

De marktdistorsie die het PDV-beleid veroorzaakt is in algemene termen dat er relatief weinig nieuwe winkeltypen ontstaan. Omdat de marges in de detailhandel laag zijn, gaat het vooral om het bevorderen van kostendalingen die met schaalvergroting mogelijk zouden zijn. Daarnaast kan meer dynamiek zorgen voor verbeterde service en gemak voor consumenten, in termen van bereikbaarheid, parkeergelegenheid, efficiency van het winkelen (one-stop-shopping), en een groter assortiment.

### *(iii) Lobbyen*

Lobby-activiteiten spelen ook een rol in de markt voor detailhandelslocaties. Er is sprake van overheidsfalen wanneer de lobby sterk een partij begunstigt en er veel energie in de lobby gestoken wordt. Omdat het grootwinkelbedrijf in Nederland zo'n sterke positie heeft, hebben ze ook een zeer sterke onderhandelingspositie met gemeenten, die beslissen over invulling van bestemmingsplannen. In nieuwe wijken of winkelcentra komt het voor dat bijvoorbeeld een supermarkt zich vestigt onder de voorwaarde dat geen andere food detailhandel zich er de komende jaren mag vestigen<sup>24</sup>. Het zijn over het algemeen bedrijven die tot het grootbedrijf behoren die profiteren van deze branchebescherming, en die hiermee ook toetreding van kleine zelfstandigen, die zich slechts op een deel van hun markt begeven, tegenhouden (zie bijv. VGM sept 97, pag 75).

Verder komt het voor dat voor bepaalde winkelformules uitzonderingen gemaakt worden in het vestigingsbeleid; zoals IKEA, dat weinig problemen ondervindt met het vinden van solitaire perifere vestigingsplaatsen<sup>25</sup>, en er zijn ook perifere vestigingen van winkels die eigenlijk buiten de PDV-branches vallen. De reden is meestal dat de bedrijven al op die locaties zaten of dat er teveel speelruimte was binnen de bestemmingsplannen, zodat de gemeente niet kon, of te laat was met ingrijpen (zie Langenberg van der Klauw e.a. 1997).

#### **7.4.4 Opties voor beleid**

Het huidige beleid bevindt zich tussen de twee uiterste beleidsopties; complete liberalisering aan de ene kant, en alle grootschalige en perifere detailhandel verbieden aan de andere kant. In deze paragraaf worden drie mogelijkheden aangegeven voor

<sup>24</sup> Er bestond in de WEM een branchebeschermingsovereenkomst. In de nieuwe mededingingswet is dit in principe niet meer toegestaan, maar er is wel een uitzonderingsclausule opgenomen, waarin wordt bepaald dat in nieuwe winkelcentra branchebescherming mogelijk is, voor een periode van maximaal 6 jaar. De bedoeling van deze uitzondering op de wet is ervoor te zorgen dat de branchesamenstelling in nieuwe winkelcentra evenredig is, en om bedrijven zekerheid te bieden, zodat het aantrekkelijker wordt zich er te vestigen.

<sup>25</sup> Terwijl het beleid is om op PDV-locaties meerdere winkels te vestigen.

beleidsverandering. Deze beleidsopties zijn gekozen omdat uit de vorige paragrafen is gebleken dat op die terreinen knelpunten ondervonden worden door marktspelers, of de overheid.

Een eerste optie is het loslaten van de branchebeperkingen op PDV/GDV-locaties, wat met name voor de perifere locaties een belangrijke uitbreiding betekent. Een tweede beleids optie is te kijken naar de effecten van het loslaten van de schaal-eisen aan winkels op PDV/GDV-locaties, zodat naast grootschalige winkels ook winkels met kleine oppervlaktes zich mogen vestigen en er 'shopping malls' kunnen ontstaan. Het meest logische is dat deze optie gecombineerd wordt met de eerste optie, zodat er een vrijwel volledig geliberaliseerde markt ontstaat (behalve voor de keuze van de locatie). Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat het bestaande beleid vrij veel vrijheidsgraden aan gemeenten biedt. Omdat de effecten van beleid vaak over gemeentegrenzen heen gaan, en omdat de effecten per locatie sterk verschillend kunnen zijn, is een beleids optie om het niveau van ingrijpen (gemeente, regio, provincie) flexibel te maken en te laten afhangen van de relevante schaal van de beslissing.

*(i) Geen branche-beperkingen op PDV/GDV-locaties*

Met name op PDV-locaties gelden strenge branche-beperkingen. Op GDV-locaties leggen gemeenten deze vaak zelf op, met name voor warenhuizen, kleding en food. Hier wordt gekeken naar de effecten van het loslaten van branche-beperkingen, waarbij de winkels wel grootschalig moeten zijn om zich op een PDV/GDV-locatie te mogen vestigen.

De branche-beperking bij GDV-locaties wordt over het algemeen opgelegd om de bestaande winkel-hiërarchie te beschermen en ervoor te zorgen dat binnensteden 'leefbaar' blijven. Wanneer bijvoorbeeld een supermarkt op een GDV-locatie toegelaten zou worden, wordt er in deze gedachte te veel 'aanloop' van consumenten uit de rest van de winkelgebieden weggehaald, waardoor ook de non-food sector hier negatieve effecten van kan ondervinden. Bovendien is het beleid bedoeld om de externe effecten van mobiliteit te beperken. Wanneer food winkels zich perifeer of grootschalig aan de randen van de steden mogen vestigen, en daardoor de kleinere food winkels uit de woonwijken verdwijnen, wordt autogebruik, maar ook autobezit aangemoedigd. Er ontstaat door het huidige beleid echter een vorm van overheidsfalen, namelijk dat de overheid vraag en aanbod moet inschatten, om zo de mogelijke effecten van de GDV-locatie op andere branches en locaties te kunnen beoordelen. Door de branche-beperking op te leggen wordt de markt verstoord, omdat detailhandelsbedrijven duidelijk geïnteresseerd zijn in de grootschalige locaties. Het is echter niet duidelijk of het loslaten van de branche-beperkingen altijd tot externe effecten zal leiden. In Stam en Janssen (1996 p.30) wordt bijvoorbeeld aangegeven dat ruimere PDV/GDV mogelijkheden ook positief kunnen uitwerken voor de binnenstad. De grote ketens, die er nu voor zorgen dat alle winkelstraten op elkaar lijken, zullen voor een deel verdwijnen uit de

binnensteden; die hebben schaal nodig. Dat schept ruimte voor andere winkels. Het is immers te verwachten dat bij een groter aanbod van winkelruimte de huurprijzen omlaag kunnen, zodat de binnenstad beter toegankelijk wordt voor kleine zelfstandigen en andere activiteiten dan detailhandel (leisure) die meer profiteren van de aantrekkingskracht van de binnenstad.

Het mobiliteitsaspect zou wellicht zwaarder kunnen wegen dan het aspect van het beschermen van de bestaande winkelhiërarchie. De mobiliteit wordt niet alleen vergroot wanneer de GDV-locaties perifeer gelegen zijn, maar ook wanneer de grootschaligheid van de food-winkels op een GDV-locatie ervoor zorgt dat er minder winkels overblijven en er dus per saldo meer afstand afgelegd moet worden voor dagelijkse boodschappen. Aan de andere kant; wanneer food winkels niet op de GDV-locaties toegelaten worden, zullen ze naar andere locaties zoeken om winkels op te zetten die zo grootschalig mogelijk zijn en met een zo goed mogelijke bereikbaarheid per auto, maar dan binnen de grenzen van de gewone bestemmingsplannen.

*(ii) Geen schaal-eisen op PDV/GDV-locaties*

Zoals al aangegeven is het voor de hand liggend dat deze beleidsoptie gecombineerd wordt met het loslaten van branche-beperkingen, zodat het beleid dan relatief ongerestricteerd is. De locatiekeuze voor PDV/ GDV-locaties blijft nog wel bij de overheid. De overwegingen die bij de eerste optie genoemd zijn, gelden hier ook, maar hier wordt meer de nadruk op de gevolgen voor het kleinbedrijf gelegd. Er zijn twee mogelijke uitkomsten van deze maatregel:

*(i)* De PDV/GDV locaties worden zo aantrekkelijk dat ze veel sterker concurreren met de binnensteden en met het MKB dan wanneer alleen grootschalige winkels toegestaan zouden zijn.

*(ii)* Terwijl het toestaan van alleen grootschalige detailhandel op de PDV/GDV-locaties ervoor zorgt dat kleine winkels niet meer kunnen concurreren, ontstaan bij het loslaten van de schaal-eisen juist nieuwe kansen voor kleinschalige winkels, die buiten een grote shopping mall nooit zouden overleven.

De eerste stelling verwoordt de gedachte achter het Nederlandse beleid en de tweede stelling geeft meer aan hoe in de VS gedacht wordt. Als de eerste stelling juist is gaat het dus om een trade-off tussen shopping malls die aantrekkelijker zijn dan de locaties met alleen grootschalige winkels, tegenover het in stand houden van de kleinschalige winkels in binnensteden. Bij de tweede stelling is de trade-off tussen aantrekkelijke shopping malls tegenover een situatie met alleen grootschalige winkels, gepaard met ook nog een zeer zwakke positie voor de kleinschalige winkels in de binnensteden. Wanneer het behouden van een breed winkelaanbod inclusief kleine zelfstandigen dus een doelstelling van het beleid is, moet eerst bepaald worden welke stelling juist is. Het is waarschijnlijk dat de uitwerking van beleid verschilt per land, afhankelijk van het ontwikkelingsstadium waarin de detailhandel zich bevindt, en ook per soort locatie. Een

historische binnenstad zal altijd aantrekkingskracht hebben, ook doordat er meer te doen is dan alleen winkelen, en zal dus minder concurrentie ondervinden van een shopping mall dan bijvoorbeeld een stadsdeelcentrum. Voor het behouden van kleinschalige winkels moet dus vooral bedacht worden op welke factoren concurrentie plaats vindt. In het voorgaande is beargumenteerd dat goedkopere locatiekosten en grotere schaalgrootte van winkels vooral impact zal hebben op kwalitatieve aspecten, zoals bereikbaarheid per auto en assortimentsuitbreiding, en niet zozeer op de prijzen. Prijsconcurrentie is waarschijnlijk niet de reden dat kleinschalige winkels uit binnensteden zullen verdwijnen, alleen voor die winkels die daar evengoed al zwak staan. Er zal nog meer op kwaliteit geconcurrereerd gaan worden door het kleinbedrijf, waarbij nabijheid een extra voordeel kan worden. Dit pleit voor het behouden van het huidige GDV-beleid, waarbij gemeenten kunnen kiezen of en hoe ze een GDV-locatie beperken. Het is een optie dezelfde keuze ook voor PDV-locaties aan gemeenten over te laten.

*(iii) Flexibele eisen op relevant schaalniveau*

Uit het bovenstaande en uit eerder onderzoek blijkt dat de gevolgen van verdergaande liberalisering niet in algemene zin te duiden zijn. De reden is dat er nauwelijks eenduidige effecten optreden, noch in positieve zin noch in negatieve zin. Zo kan de mobiliteit vergroot worden, maar hoeft dat niet. Afhankelijk van hoe de gemeente in kwestie en haar omgeving eruit zien, wat het huidige aanbod aan detailhandel is en de samenstelling van de bevolking, kan iets gezegd worden over de wenselijkheid van een grootschalige of perifere detailhandelslocatie. Het ligt dan ook voor de hand de beslissing daar te nemen waar het meeste inzicht is in de locale factoren. Een interessante vraag is waar *precies* de beslissingen genomen dienen te worden en waarom. Locale kennis is één factor, maar het gaat er ook om dat externe effecten meegewogen kunnen worden.

Gemeenten willen graag nieuwe winkelcentra binnen hun grenzen. Dat genereert onder meer werkgelegenheid, belastinginkomsten en aantrekkingskracht voor nieuwe bewoners. Aan de andere kant willen gemeenten niet dat de bestaande winkelcentra hierdoor in kwaliteit achteruit gaan omdat er overcapaciteit ontstaat. Tussen gemeenten moet afstemming plaatsvinden, omdat de grootschalige locaties een groot verzorgingsgebied hebben. Als een gemeente besluit geen PDV te plannen, maar een buurgemeente doet dat wel, dan heeft de gemeente zonder PDV alleen de nadelen en niet de voordelen.

Hieruit blijkt dat het verzorgingsgebied van een voorgenomen locatie voor een groot gedeelte het relevante schaalniveau van beslissingen definieert. De meeste externe effecten treden immers op binnen het verzorgingsgebied. Buiten het verzorgingsgebied is er alleen nog de kwestie van mobiliteit. Dit impliceert dat het volgende stappenplan gevolgd zou kunnen worden:

- (i) Gemeenten en potentiële investeerders uiten de wens om op locatie Y tot een GDV of PDV te komen.
- (ii) Gegeven locatie Y en de voorgenomen activiteiten op die locatie wordt het relevante verzorgingsgebied bepaalt (bijv. door de provincie). In de regel zal het verzorgingsgebied de gemeentegrenzen overstijgen. In dat geval bepaalt de provincie wat de mogelijkheden en de grenzen van de activiteiten zijn en op welke wijze eventuele negatieve gevolgen gecompenseerd kunnen worden.
- (iii) Het plan wordt aan het rijk voorgelegd die het met name dient te toetsen op effecten die optreden buiten het verzorgingsgebied (mobiliteit en grenslocaties van provincies).

Op deze wijze wordt het overheidsfalen zoveel mogelijk teruggedrongen, in de zin dat er geen a priori beperkingen worden opgelegd aan branche of grootte. Er wordt zodoende ruimte gegeven voor innovatieve winkelvormen, terwijl voor het oplossen van marktfalen voldoende checks en balances op het juiste niveau zijn ingebouwd. Wel leidt deze 'flexibele' aanpak tot een niet-eenduidige aanpak van detailhandel in Nederland. Daar waar er nu getwist wordt over de juiste interpretatie van wetten en regels, dreigt bij een flexibele aanpak discussie over de omvang van het verzorgingsgebied. Duidelijkheden over bevoegdheden en arbitrages kunnen een deel van dit probleem wegnemen. De flexibiliteit heeft dus wel een prijs, waarover meer in het volgende hoofdstuk.

### *Conclusie*

In de huidige situatie zijn veel partijen niet overtuigd dat het optreden van marktfalen voldoende gecontroleerd kan worden, hetgeen leidt tot een logische *bias* tegen ontwikkeling van GDV's en PDV's. De negatieve gevolgen van een restrictief beleid zijn immers wat ondoorzichtig en worden over alle consumenten verspreid, terwijl mogelijk negatieve consequenties van een vrijer beleid duidelijk zichtbaar en moeilijk omkeerbaar zijn en specifieke groepen benadelen. Dit betekent dat er extra gewicht gelegd moet worden op zorgvuldigheid, maar niet dat men de ogen moet sluiten voor aantrekkelijke mogelijkheden van grootschalige en perifere detailhandel in Nederland.



## 8 De grondmarkt en ruimtelijke ordening

### 8.1 Inleiding

Het streven om de grondmarkt te bestuderen zonder expliciet in te gaan op problemen op aanpalende beleidsterreinen als volkshuisvesting, landbouw, ruimtelijk economie, maar vooral, ruimtelijk ordening, bleek niet altijd haalbaar. Vooral bij het bestuderen van functionele veranderingen en (in mindere mate) bij bedrijventerreinen bleken ruimtelijke ordeningsvraagstukken moeilijk te scheiden van de grondmarktproblematiek. Deze paragraaf onderkent dit probleem en probeert enkele kanttekeningen te plaatsen bij het ruimtelijk ordeningsbeleid, voor zover relevant voor de grondmarkt.

Bij het plaatsen van enige kanttekeningen bij het ruimtelijk ordeningsbeleid past enige voorzichtigheid. Allereerst rijst de vraag: wat is ruimtelijk ordeningsbeleid? Voor de doelstelling van deze studie is het zinvol dit beleid onder te verdelen in twee componenten. Allereerst gaat het ruimtelijk ordeningsbeleid over het *verdelen van grond over functies*. De keuze om  $x$  m<sup>2</sup> aan wonen en  $y$  m<sup>2</sup> aan bedrijven toe te kennen, en vooral ook *waar*, is in belangrijke mate een politieke keuze. Bij die keuze is er ook nog een spanning tussen de autonomie die gemeenten hebben om hun grond te verdelen en de landelijke wens om totale vraag en aanbod per segment met elkaar in evenwicht te laten zijn. Het tweede aspect van ruimtelijk ordeningsbeleid betreft het *overige beleid dat landelijk gevoerd* wordt. Hierbij kan gedacht worden aan het opstellen van ruimtelijke inrichtingsprincipes, coördinatie van ruimtelijke ordening bij problemen van grote omvang (bijv. Schiphol), of meer in algemene zin, het bepalen van welk type problemen landelijk beslist moeten worden en welke meer of minder gedelegeerd kunnen worden aan lagere overheden. Hier is de studie tot nu toe bewust niet op ingegaan. In deze paragraaf worden hier enkele kanttekeningen bij geplaatst.

### 8.2 Transactiekosten, politieke economie en de grondmarkt

Bij keuzes op het gebied van ruimtelijke inrichting en investeringen dient een lange termijn maatschappelijk rendement ingeschat te worden. De vraag is of de overheid wel

genoeg gereedschap heeft om het maximale maatschappelijk rendement te benaderen. Indien zij erin slaagt hier een benadering voor te vinden, dan rijst de vraag of er voldoende mogelijkheden zijn om een andere kant op te gaan indien de omstandigheden daar aanleiding toe geven. Betekent dit dat overheidsingrijpen in de richting moet gaan van verregaande flexibiliteit, zowel in procedures, als functies van grond, als ruimtelijke inrichtingsprincipes? Wat is de reden dat de procedures vrij star zijn, dat grond moeizaam van functie verandert en dat ruimtelijke inrichtingsprincipes nogal inflexibel zijn? Om dit te verklaren biedt de transactiekostentheorie van politieke besluitvorming, zoals bijv. uiteengezet in Dixit (1996), enig houvast.

Beslissingen van de overheid kan men interpreteren als een contract van de overheid met haar burgers. Indien het contract via onderhandelingen met de burgers tot stand is gekomen, de naleving ervan redelijk is afgedekt en niet al te complex is, zullen burgers geneigd zijn zich te committeren tot gedrag conform de bedoelingen van het contract. In situaties waar spanningen gevoeld worden tussen het behartigen van eigenbelang en het conformeren aan regels die het algemeen belang nastreven (denk bijv. aan autorijden), zijn incomplete contracten kwetsbaar, omdat zij ruimte laten voor opportunistisch gedrag. Vertaald naar de grondmarkt: stel iemand koopt een huis. Bij de aanschaf houdt hij/zij o.a. rekening met de kwaliteit van de wijk en infrastructurele voorzieningen. Indien de overheid geen 'contract' met haar burgers heeft gesloten over een redelijke mate van vastigheid van dergelijke karakteristieken, wordt de aanschaf van een huis riskanter. Derhalve zullen mensen minder snel geneigd zijn zich te committeren tot het kopen van een huis. Dit verklaart dus dat procedures voor bestemmingsplanwijzigingen zorgvuldig zijn, dat individuen beperkt worden in hun mogelijkheid ongebreideld veranderingen aan hun onroerend goed aan te brengen, dat er wijkplannen bestaan waarin wordt vastgelegd hoe een wijk eruit gaat zien op de langere termijn, en dat aan infrastructurele werken vrij langdurige inspraakprocedures vooraf gaan. Hoe consistenter en transparanter het beleid, hoe kleiner de prikkel is om te investeren in opportunistisch gedrag.

Een reden voor de terughoudendheid om flexibel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen ligt in de prijs van flexibiliteit: er bestaat een spanning tussen de wens tot vastigheid en flexibiliteit. De vraag hierbij ontstaat hoe aan de wens tot flexibiliteit tegemoet gekomen kan worden zonder daarbij opportunistisch gedrag aan te moedigen of investeringen te ontmoedigen. In het onderstaand kader wordt geschetst waar dit probleem zich op de grondmarkt voordoet en in welke mate de resultaten van de voorgaande hoofdstukken hierdoor beïnvloed kunnen worden.

---

**Box 8.1 De spanning tussen vastigheid en flexibiliteit op de grondmarkt**

Waar op de grondmarkt zijn er spanningen voelbaar tussen vastigheid en flexibiliteit?  
Wat zijn de consequenties van deze spanningen op de uitkomsten?

- **Functionele wijzigingen**

Meer flexibiliteit bij bestemmingsplanwijzigingen, zowel bij het toewijzen van landbouwgrond voor andere functies als bij de invulling van bestemmingsplannen, heeft als voordeel dat sneller gereageerd kan worden op schommelingen in de vraag en meer ruimte ontstaat voor innovatie van marktpartijen. De schaduwzijde is een grotere onzekerheid en minder controle op ruimtelijke ordening. De onzekerheid op de grondmarkt is maatschappelijk kostbaarder dan onzekerheden op de meeste andere markten, omdat verhuizen in de regel met hoge transactiekosten gepaard gaat. De negatieve consequenties van dergelijke onzekerheden kunnen aanmerkelijk verkleind worden indien de betrokkenen vertrouwen hebben dat de overheid eventueel negatieve gevolgen compenseert.

- **Bodemsanering**

De vroegere verplichting om de bodem multifunctioneel te saneren (implicierend dat ongeacht de huidige functie, de bodem zodanig gesaneerd moet worden dat iedere denkbare andere functie mogelijk moet zijn) is vervangen door de notie van functioneel saneren, waarbij bepaald wordt welke mate van sanering nodig is om de functie (bijvoorbeeld 'chemische industrie') op betreffend stuk grond te laten uitvoeren. Functioneel saneren heeft als voordeel dat er meer gesaneerd wordt dan bij multifunctioneel saneren. De drempel om te saneren wordt immers verlaagd. Het nadeel is dat er geen zekerheid is over de sanering, hetgeen lobbygedrag uitlokt en kan leiden tot minder transparante besluitvormingsprocessen.

- **Grootschalige detailhandel**

De branchebeperkingen bij grootschalige detailhandelsvestigingen leiden tot duidelijkheid (dit mag wel en dat mag niet). In sommige lokale situaties zijn de branchebeperkingen niet nodig, maar gelden ze toch. Allocatieve efficiëntie en de dynamiek op de detailhandelsmarkt zouden dus verbeteren als de branchebeperkingen worden opgeheven. Net als bij bodemsanering kan een dergelijke opheffing wel tot een toegenomen prikkel tot lobbygedrag en minder transparante besluitvormingsprocessen leiden.

---

### 8.3 Enkele kanttekeningen bij landelijke ruimtelijke ordening

De overheersende gedachte op ruimtelijk ordeningsgebied in de laatste decennia was om de maatschappelijk gevraagde bebouwing zoveel mogelijk te concentreren om zo de open ruimte te waarborgen. Door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen (o.a. toegenomen welvaart, individualisering, demografische ontwikkelingen), plooit de maatschappij zich steeds minder naar deze gedachte. Zoals uitgebreid beschreven in WRR (1998) en ook CPB (1997d), dwingen deze ontwikkelingen tot herbezinning van de filosofie waarop de ruimtelijke ordening gebaseerd is. Over de noodzaak tot een dergelijke herbezinning is redelijke consensus.

In deze paragraaf wordt nagegaan waarom er behoefte is aan een ruimtelijk inrichtingsprincipe en aan welke algemene eisen zo'n principe zou moeten voldoen. De analyse die volgt dient vooral om de discussie over deze onderwerpen verder te structureren.

*Wat is het nut van een landelijk ruimtelijk concept?*

Hoe kan vanuit de economische theorie de behoefte aan een landelijk ruimtelijk concept beoordeeld worden? Er zijn voor zo'n behoefte grofweg drie redenen aan te wijzen.

*(i) Externe effecten overstijgen grenzen van provincies en regio's.*

Bij projecten die externe effecten genereren die de schaal van provincies overstijgen is een landelijke bemoeienis gewenst. Omdat het uitvoerende overheidsorgaan vaak de gemeente zal zijn, is het wenselijk dat er een landelijk afwegingskader is waarbinnen lokale projecten passen. Zo'n kader hoeft niet als dwangbuis te fungeren, maar het is in ieder geval goed als men weet wanneer en waarom er afgeweken wordt van de uitgangspunten die in zo'n kader geschetst worden.

*(ii) Een stabiel 'contract' van de rijksoverheid met burgers en bedrijven leidt minder snel tot opportunistisch gedrag dan snel wisselende 'contracten'.*

Het belang van een consistent beleid over de jaren heen moet niet worden onderschat. Ruimtelijke inrichting bestrijkt vaak een lange termijn. Indien te vaak een nieuw beleid geïntroduceerd wordt, frustreert dat zowel de lagere overheden als de burgers en verhoogt het de kans op opportunistisch gedrag. Aan de andere kant is het ook onwerkbaar om versleten concepten coûte que coûte te handhaven. Economisch-theoretisch geformuleerd, dreigt er bij de ruimtelijke inrichting een *hold up* probleem te ontstaan van de overheid met haar burgers. Opportunistisch gedrag kan alleen vermeden worden als er voldoende *commitment* bestaat bij alle betrokken partijen. Dit *commitment* ontstaat alleen als het geloofwaardig is. Om Dixit (1996, blz 62) te citeren:

*"To be credible, (...), the commitment must be (1) clear and observable to all ex ante, and (2) irreversible ex post. In practice commitment is not an all or nothing matter, (...). There are degrees of credibility and the success of each commitment device depends on the degree it can achieve".*

Hieronder wordt besproken hoe de overheid met zijn beleid kan laveren tussen commitment en flexibiliteit.

*(iii) Schaalvoordelen in informatie en coördinatie*

Leereffecten, bundeling van kennis en het hebben van het overzicht over het hele land, maken dat de landelijke overheid schaalvoordelen van informatie kan behalen. Die kan zij benutten door de lagere overheden een leidraad te geven voor hun beslissingen. Daarnaast is soms coördinatie tussen verschillende overheden nodig.

---

Box 8.2 Het WRR rapport over ruimtelijke concepten

Het advies van WRR (1998) is om te komen tot een 'principe van variabele verdeling van planologische verantwoordelijkheden'. In dat advies komt de WRR tot een driedeling in basisgebieden, ontwikkelingsgebieden en nationale projecten. Bij basisgebieden is geen landelijke bemoeienis nodig. Hier kan tegemoet gekomen worden aan behoefte aan differentiatie en zijn er weinig of geen boven-lokale externe effecten. Bij ontwikkelingsgebieden is dit anders, hier zijn wel boven-lokale externe effecten en is coördinatie vereist. Bij nationale projecten, tenslotte is meer dan alleen coördinatie vereist. Hier moet de volledige regie gevoerd worden door de nationale overheid (denk bijvoorbeeld aan Schiphol of de HSL).

---

#### **8.4 Vijf vragen bij de rol van de landelijke overheid**

Bovenstaande analyse kan gebruikt worden om vragen te formuleren bij de rol van de landelijke overheid.

**Vraag 1** Wat zijn de verschillende beleidsdoelen op ruimtelijk gebied?

**Vraag 2** Tot welke ruimtelijke restricties leiden de beleidsdoelen?

Het nastreven van verschillende beleidsdoelen leidt tot ruimtelijke restricties, zowel kwantitatief als kwalitatief. Zo leidt het beleidsdoel 'iedereen moet in een huis kunnen wonen' vanzelfsprekend tot een minimale hoeveelheid grond die beschikbaar moet zijn voor woningbouw en kan het beleidsdoel 'leefbare binnensteden' leiden tot ge- en verboden op het gebied van woningbouw. Een eerste vraag op weg naar een afwegings-

kader is het zorgvuldig in kaart brengen van de verschillende restricties. Om met onzekerheden om te gaan kan dit gebeuren in verschillende omgevingsscenario's.

**Vraag 3** Welke ruimtelijke restricties kunnen knelpunten veroorzaken en waar worden deze knelpunten naar verwachting het meest manifest?

Het beleidsdoel 'leefbare binnensteden' en het beleidsdoel 'bescherming van open ruimte' kunnen niet altijd tegelijk gerealiseerd worden. Bij het bepalen van knelpunten speelt onzekerheid opnieuw een rol. De knelpunten zijn immers afhankelijk van ontwikkelingen die gedeeltelijk niet goed te voorspellen zijn. Dit lijkt ervoor te pleiten om zoveel mogelijk open te laten, om zodoende goed te kunnen inspelen op veranderende ontwikkelingen. Dit brengt echter gevaren met zich mee. Om Dixit nogmaals te citeren:

*"This conflict between commitment and flexibility could be handled in principle by committing the government, not to an unconditional rule, but to a rule that specifies exactly which contingencies it can respond to and how. In practice such rules become too complex to be usable."* Dixit (1996, blz 66)

Het helemaal opgeven van commitment ten behoeve van flexibiliteit werkt net zo slecht als het gedrag helemaal vastleggen. Op een of andere manier moet aan beide geluiden gehoor worden gegeven. Dit kan gebeuren door in sommige gevallen duidelijk te zijn en in andere flexibel, waarbij van tevoren aangegeven wordt bij welke omstandigheden van beleid veranderd wordt. Commitment kan gecreëerd worden zonder flexibiliteit op te geven indien de overheid zich vastlegt op principes, maar niet op acties. Scenario's fungeren dan onder meer als instrument om te bekijken of er *no regret policies* bestaan.

**Vraag 4** Welk type beslissing moet op welk schaalniveau genomen worden?

Door, waar mogelijk, beslissingen te delegeren naar lagere overheden neemt de flexibiliteit toe. Zoals hierboven bleek, moet daarbij wel het ruimtelijke schaalniveau waarop externe effecten spelen betrokken worden. In sommige gevallen zou dat betekenen dat de landelijke overheid juist een actievere rol moet gaan spelen<sup>26</sup>.

**Vraag 5** Op welke principes berust het afwegingskader op basis waarvan gekozen kan worden tussen conflicterende ruimtelijke claims?

Nadat de ruimtelijke schaal bekend is en de knelpunten zijn geïdentificeerd, is het belangrijk dat de overheid zich niet vastlegt op te volgen acties (dit is immers niet goed mogelijk in het algemeen en heeft derhalve onvoldoende oog voor heterogeniteit), maar

<sup>26</sup> Zie ook de adviezen van de WRR op dit gebied.

wel op principes waarop beslissingen gebaseerd kunnen worden. Belangrijk hierbij is dat eerst vastgesteld wordt welke factoren min of meer objectiveerbaar zijn. Door bepaalde effecten te kwantificeren kan vastgesteld worden hoe groot de baten zijn, wat de milieuschade is, wat de gevolgen op mobiliteit zijn etc. Op basis van deze gegevens is de uiteindelijke *politieke* keuze transparanter. Het is dan immers duidelijker wat de prijskaartjes zijn van politieke keuzes.

Deze beschouwingen suggereren dat een generiek ruimtelijk concept, waarbij heel Nederland volgens een bepaald stramien ruimtelijk ingevuld kan worden, niet goed staande te houden is tegenover een onzekere toekomst. Het commitment wat gewonnen wordt door deze benadering heeft naar alle waarschijnlijkheid een te hoge prijs in de vorm van verlies van flexibiliteit.

### **8.5                    Gevolgen voor de grondmarkt**

Wat betekenen de aanbevelingen van de WRR en de bovenstaande analyse voor de bestudeerde onderwerpen in de voorgaande hoofdstukken? Door duidelijk te maken in welke situaties voor flexibiliteit gekozen wordt en in welke niet, kan deze flexibiliteit hand in hand gaan met een consistent beleid, zodat het commitment van burgers en bedrijven niet ondermijnd hoeft te worden. Een dergelijk laveren tussen flexibiliteit en commitment is zichtbaar bij het ex-ante selecteren van de planologische verantwoordelijkheid (WRR) en ook bij vraag 5: het vaststellen van principes waarop beslissingen rond conflicterende ruimtelijke restricties gebaseerd zijn. Het commitment wordt gerealiseerd omdat het duidelijk is waar de beslissingen genomen worden en wat de principes zijn waarop beslissingen gebaseerd zijn, terwijl de flexibiliteit is gewaarborgd omdat, daar waar dat kan, rekening gehouden wordt met lokale verschillen.





## **9 Slotbeschouwing**

### **9.1 Inleiding**

Grond is uniek van ligging en dikwijls ook van kwaliteit, is nauwelijks vermeerderbaar en het gebruik van grond heeft vaak gevolgen voor de waarde van nabijgelegen grond. Dit bijzondere karakter van grond verklaart de actieve overheidsbemoeienis met de allocatie van grond en de wijze waarop functies ingevuld worden. Een belangrijke vraag is hoe het overheidsingrijpen zodanig vorm kan krijgen dat de sterke kanten van de markt zoveel mogelijk benut kunnen worden. Allerlei maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot een toenemende behoefte aan grond voor diverse functies, hetgeen het belang van adequaat overheidsingrijpen accentueert.

De doelstelling van de studie is om het overheidsingrijpen op de grondmarkt te beoordelen. Dit gebeurt door eerst in abstracto te bezien wat op basis van de economische theorie gezegd kan worden over overheidsingrijpen en door vervolgens het huidige optreden en daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten te bezien. Tot slot wordt aan de hand van concrete beleidsvragen gekomen tot een analyse van alternatieve invullingen van het overheidsingrijpen.

Deze slotbeschouwingen volgen ruwweg dezelfde structuur als de studie: Paragraaf 9.2 geeft een korte karakterisering van het huidige overheidsingrijpen op de grondmarkt. Paragrafen 9.3-9.5 beoordelen het overheidsingrijpen bij respectievelijk het tot stand komen van functionele wijzigingen, de prijsvorming van de woningbouwgrond en de allocatie van bedrijventerreinen. Paragraaf 9.6 bevat de conclusie.

### **9.2 Karakterisering overheidsingrijpen op de grondmarkt**

Het overheidsingrijpen vindt op drie verschillende niveaus plaats. Allereerst is er een landelijk ruimtelijk ordeningsbeleid. Hierin worden de kaders gecreëerd waarbinnen lagere overheden en marktspelers kunnen opereren. Het betreffen dan zowel wettelijke kaders, ruimtelijke concepten (bijv. 'compacte stad'), als ruimtelijke inrichtingsproble-

men die de lokale schaal te boven gaan (bijv. bij Schiphol). Ten tweede is de gemeente (in samenspraak met provincies) verantwoordelijk voor het bepalen van bestemmingsplanwijzigingen. Zij moet hierbij inschatten wat de functie is die het meeste maatschappelijke nut oplevert en wanneer een stuk grond van bestemming zou moeten veranderen om aan deze wens tot verhoging van maatschappelijk nut te voldoen. Ten derde treedt de overheid (meestal de gemeente, soms provincie of Rijk) soms op als verdeler van grond binnen één functionele bestemming. Zo bepaalt zij wat voor type natuur een voor die functie bestemd stuk grond krijgt, bepaalt zij met welke projectontwikkelaar zij in zee gaat bij het bouwen van woonwijken, welke prijs zij rekent voor een bedrijfsterrein, en welke stukken grond aangekocht moeten worden ten behoeve van het aanleggen van infrastructuur.

In de studie is in eerste instantie gestreefd naar het beoordelen van het overheidsingrijpen binnen de gestelde kaders van het landelijk ruimtelijk ordeningsbeleid. In sommige gevallen zijn het landelijk ruimtelijk ordeningsbeleid en het overige overheidsingrijpen niet zinvol te scheiden en werkt deze aanpak te krampachtig.

### 9.3 Functionele veranderingen

Maatschappelijke ontwikkelingen maken dat functionele veranderingen van grondgebruik vooral van landbouwgrond naar overige functies plaatsvinden. De landbouw, met zo'n 2 miljoen hectare de belangrijkste gebruiker, kan als enige voorzien in de groeiende behoefte aan grond voor de functies natuur, bedrijventerreinen, woningen en infrastructuur. Een dergelijke druk op landbouwgrond heeft uiteraard ook consequenties voor de prijs van landbouwgrond en daarmee ook voor allocatie en prijs van grond voor overige functies. Voor de functie *natuur* heeft dit als belangrijkste gevolg dat de financiering van de Ecologische Hoofdstructuur meer middelen noodzakelijk maakt. Voor de functie *infrastructuur* betekent dit dat het moeilijker wordt om grond ten behoeve van infrastructuur te verwerven. Voor de functie *bedrijventerreinen* zijn de consequenties het geringst, omdat de aantrekkelijkheid van bedrijven voor de lokale economie zo groot gevonden wordt dat in de regel voldoende hoeveelheid grond aangeboden wordt. Voor de functie *woningen* is de consequentie onder meer dat er stevige extra rents vrijkomen bij het omzetten van landbouwgrond naar woningbouw. Deze extra rents komen in de regel niet terecht bij de overheid maar bij individuele eigenaren of bij anticiperende projectontwikkelaars. De oorzaak hiervan is dat er geen heffingen op het omzetten van landbouwgrond naar woningbouwgrond zijn en daarnaast grondeigenaren niet onteigend kunnen worden indien ze een functie conform het bestemmingsplan uitoefenen. Naast de verdeling van de extra rents, is ook de traagheid van aanpassing, zowel bij het beschikbaar stellen van woningbouwgrond als het bouwproces, een reden voor het ontstaan van extra rents. Omdat de huizenprijzen (en daarmee de prijs voor bouwgrond) door overige oorzaken (bijv. de lage rente) al sterk stijgen, zijn deze vertragingen extra hinderlijk. Om het verwerven van landbouwgrond ten behoeve van de verschillende functies evenwichtiger te maken, en daarmee de prijsverschillen van het verwerven te

verkleinen, verdient een adequaat systeem van heffingen overweging.

#### **9.4 Woningbouwgrond**

Bij het vaststellen van de woningbouwplannen stelt de gemeente de ruimtelijke kwaliteit, het aandeel sociale woningbouw en de grondprijzen vast. In veel gemeenten wordt de grondprijs berekend op basis van de residuele waardemethode, waarbij de grondkosten bepaald worden als residu van de verkoopprijzen van de woningen minus de bouwkosten. Daarnaast kunnen de gemeenten de grondprijs ook als beleidsinstrument hanteren, in het bijzonder om woningbouw in de sociale sector te stimuleren dan wel te waarborgen. Omdat de gemeente als uitgangssituatie hanteert dat de grondexploitatie sluitend moet zijn, betekent dit dat de grondprijs voor de vrije sector relatief wat hoger moet zijn om deze subsidie te kunnen financieren. Dit wordt ook wel verevening van de grondkosten genoemd. De vraag is of deze beleidsdoelstelling op een doelmatige manier bereikt wordt met de combinatie van verevening en gebruik van de residuele waardemethode.

In plaats van zelf de grondprijzen vast te stellen, kan de gemeente de grond op een andere wijze verkopen. Eén van de mogelijkheden is het organiseren van een veiling. De gemeente houdt dan wel de vrijheid om te bepalen onder welke (strikte of minder strikte) voorwaarden zij de veiling organiseert. Een andere mogelijkheid is om in een geformaliseerd verband, bijvoorbeeld via een PPS-constructie, de samenwerking met marktpartijen vorm te geven.

Welke vorm van grondprijsbepaling is het meest kansrijk? Dit hangt van diverse factoren af. In situaties waar projectontwikkelaars geen grondpositie hebben ingenomen, staat het gemeenten in principe vrij te experimenteren met veilingen. De experimenten zijn kansrijk indien (i) de markt voor huizenbouw geen noemenswaardige gebreken vertoont (dit hangt vooral van de locatie af); (ii) de huizenmarkt niet al te overspannen is. In de huidige omstandigheden is het reeds mogelijk hiermee te experimenteren op bepaalde locaties. In de toekomst lijkt hiervoor meer ruimte te ontstaan, vooral als het innemen van grondposities ontmoedigd wordt. Indien niet aan deze voorwaarden voldaan is, verliest de overheid teveel de controle, hetzij over de prijs-kwaliteit verhouding van de huizen (bij een overspannen markt), hetzij over de ruimtelijke inrichting van een stad (bij te grootschalige en complexe projecten), en ligt een andere methode meer voor de hand.

#### **9.5 Bedrijventerreinen**

Een goede allocatie van bedrijventerreinen wordt door een aantal factoren bemoeilijkt. Ten eerste concurreren gemeenten om de vestiging van bedrijven, hetgeen niet altijd uitmondt in een optimale allocatie omdat er via lage grondprijzen impliciete subsidies verschaft worden, die ondoelmatig zijn omdat ze in belangrijke mate tot substitutie van

werkgelegenheid leiden en daarnaast de prikkel reduceert om doelmatig met ruimte om te gaan. Ten tweede ontbreekt vaak de goede grondslag (compensatie van externe effecten) van subsidies. Dit kan leiden tot elkaar beconcurrerende gemeenten, en is ook anderzijds moeilijk te rechtvaardigen met behulp van de economische theorie. Ten derde speelt dat bepaalde bedrijvigheid moeilijk tot stand komt omdat er externe effecten zijn die niet op het juiste beslissingsniveau behandeld worden (welke gemeente wil vervuilde industrie? Hoe kan vermeden worden dat gemeentes NIMBY-gedrag vertonen?). Ten vierde hebben lokale overheden minder goede prikkels en mogelijkheden dan private partijen om het aanbod van bedrijventerreinen af te stemmen op de marktvrage. De overheid kan een aantal instrumenten inzetten om bovenstaande problemen te verminderen.

Een belangrijk obstakel ligt in de manier waarop thans impliciete en expliciete subsidies verschaft worden. Denkbare verbeteringen zijn: (i) Het creëren van een *one stop shop* voor subsidies; (ii) het koppelen van subsidies en heffingen aan de externe effecten die veroorzaakt worden; (iii) een grotere rol voor provincies (of regio's) bij bovenlokale externe effecten, waaronder het vaststellen van protocollen (onder meer compensatieregelingen tussen gemeentes) wat er moet gebeuren bij gemeentegrens-overschrijdende activiteiten.

Hieraan gerelateerd kunnen verbeteringen gerealiseerd worden op het gebied van financiering en exploitatie van bedrijventerreinen. Gedacht kan worden aan: (i) versterken van betrokkenheid van private partijen (bijv. via PPS-constructie); (ii) realiseren van een goed co-financieringssysteem tussen lagere overheden en landelijke overheid (bijv. via matching. of een participatiefonds in exploitatie).

Tot slot zijn er instrumenten voorhanden om de kennis en communicatie te versterken. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan: (i) verbetering communicatie en informatie tussen verschillende bestuurlijke niveau's; (ii) investeren in kennis over meervoudig ruimtegebruik en over het kwantificeren van externe effecten.

## 9.6 Conclusie

Deze studie beziet de grondmarkt in zijn geheel. Door deze brede benadering en de grote hoeveelheid relevante aangrenzende beleidsterreinen, ontstaat er een spanningsveld tussen het nut om problemen in een breed perspectief te plaatsen en de daardoor onvermijdelijk verminderde mogelijkheden om toto een empirische analyse te komen. Er is gepoogd dit probleem op te lossen, door breed te beginnen en op onderdelen meer empirisch te werk te gaan.

De meerwaarde die bereikt kan worden door de grondmarkt als geheel te bestuderen, is dat de onderlinge relaties tussen de functionele segmenten beter tot hun recht komen. Behalve deze directe verbanden, zijn er ook leereffecten door het instrumentarium van

de overheid bij de diverse segmenten te vergelijken. Mogelijke inefficiënties bij het verlenen van subsidies, bijvoorbeeld, zijn vaak bij het ene segment niet wezenlijk anders dan bij het andere segment.

Door zowel de functionele veranderingen als de afzonderlijke segmenten te analyseren, konden drie typen resultaten geboekt worden.

*(i) knelpunten inventariseren*

Door het overheidsbeleid te analyseren en te beoordelen, worden knelpunten opgespoord. Leidt het overheidsingrijpen wel tot het corrigeren van marktfalen?

*(ii) beoordeling van huidig overheidsbeleid en beleidsveranderingen*

Door aan te geven waar de markt faalt en wat de beperkingen zijn van overheidsingrijpen kan de rol van de overheid nader afgebakend worden. Door vervolgens het huidige overheidsingrijpen te vergelijken met enkele beleidsopties, kan aangegeven worden welke beleidsopties in welke situaties goed kunnen presteren.

*(iii) enkele handreikingen voor verbeteringen*

In een aantal situaties leidt de beoordeling van het overheidsbeleid tot handreikingen voor verbeteringen.



## Literatuur

Abbema, J. Van (1995), 'Taxatie bij landinrichting en beheer landbouwgronden'. In: *Theorie en Praktijk van Taxaties in het Landelijk Gebied*. Stichting Post Hoger Landbouwonderwijs, Landbouwuniversiteit Wageningen.

Andersson, Elffers, Felix (1998), 'In het hart getroffen: van trendkerend naar trendsettend investeren', Utrecht.

Bartelsman, E.J., M. Canoy, C. van Ewijk en B.A. Vollaard, 'Economie van Publiek Private Samenwerking', ESB 8 oktober 1998, 4170.

Boadway, R.W. en N. Bruce (1984), *Welfare Economics*, Basil Blackwell, Oxford.

Boettke, Peter J. (1996), 'James M. Buchanan and the Rebirth of Political Economy'. Working Paper New York University.

CBS, Statistiek overdrachten en verpachtingen van landbouwgronden, verscheidene jaren.

CBS (1987), Statistiek overdrachten en verpachtingen van landbouwgronden, Voorburg

CBS (1997) Bodemstatistiek, Voorburg.

Commissie van Wijzen (1998) Eindrapportage ten behoeve van ICES-KIS.

Coase, R.H. (1992), 'The Institutional Structure of Production'. In: *The American Economic Review*, pp.713-719.

CPB (1997a), *BedrijfsLocatieMonitor, Terreinverkenning*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

CPB (1997b), *Challenging Neighbours*, Springer-Verlag.

CPB (1997c), *Competition in Communication and Information Services*, Sdu Den Haag.

CPB (1997d), *Economie en Fysieke Omgeving*, Sdu Den Haag.

CPB (1997e), *Economische en Ruimtelijke versterking van mainport Rotterdam*, Werkdocument nr. 92, Den Haag.

CPB/RIVM/SCP/AVV (1998), *Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht*, Den Haag.

CPB (1999), *Woningbouw, tussen markt en overheid*, Sdu Den Haag.

Cullingworth, J.B. (1997), *British land-use planning: a failure to cope with change?*, *Urban Studies* 34(5/6), May 1997, 945-960

Diamond, P. A. and J.A. Hausman (1994), 'Contingent Valuation: is some number better than no number?'. In: *The Journal of Economic Perspectives*, Volume 8, pp.45-64.

Dixit, A.K. (1996) *The Making of Economic Policy: A transaction-cost politics perspective*, MIT Press, Cambridge Mass.

Doorn, J.A.A. van (1991), 'De overheid faalt juist omdat zij geen concurrenten heeft'. In: *Financieel Dagblad*, zaterdag 4 en maandag 6 mei.

Ees, van, Garretsen, Groeneveld en De Haas (1999), 'De Theorie en de Praktijk van Financiële Crises: Over de Prijs van Risico'. Het boek zal in de loop van 1999 verschijnen.

ETIN (1998), 'Effecten van de ontwikkeling van bedrijventerreinen op de werkgelegenheid', Tilburg, januari 1998.

Frey, B.S. (1983), 'Democratic Economic Policy', Basil Blackwell, Oxford.

Guy, C.M. (1998), *Controlling new retail spaces: 'The impress of planning policies in Western Europe'*, *Urban Studies*, vol. 35, May, pp 953-979.

MK/REA (1997), *Perifere detailhandel in Nederland, de ontwikkeling en branchesamenstelling van PDV-locaties*.

Kam, G. De (1997), *Op Grond van Beleid*, proefschrift TU Delft, uitgever: NWR, Almere



Katteler H. en H. van den Tillaart (1992), *Werking van de agrarische grondmarkt*, Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen, Nijmegen

Van der Krabben (1995), *Urban dynamics: a real estate perspective: an institutional analysis of the production of the built environment*. Amsterdam/Tilburg, proefschrift

Kolpron, 1997, *Grondbezit en grondverwerving*, Rotterdam.

Korthals, W.K. en B. de Graaf (1998), *Grondmarkt en Ruimte voor Economische Dynamiek*. In *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* nummer 3, pp. 40-46.

Krueger, A.O. (1990), 'Government Failures in Development', NBER Working Paper 3340, Cambridge, Massachusetts.

Langenberg-Van der Klauw, M.H., I.J.T. Reijmer, M. Clement (1997), *De komst van GDV-locaties in Nederland, een evaluatie van het GDV-beleid*, EIM Handel & Distributie, Zoetermeer.

Langston, P., G.P. Clarke, D.B. Clarke (1997), *Retail saturation, retail location, and retail competition: an analysis of British grocery retailing*, *Environment and Planning A* 1997, volume 29 pp 77-104.

LEI-DLO, *Land- en tuinbouwcijfers 1998 (1995-97; 1997 zijn de eerste 2 kwartalen)*

LEI-DLO (1997), *Regionale grondbalansen tot 2015*, Onderzoekverslag 157, Den Haag

McKinsey (1997), *Boosting Dutch Economic Performance*, McKinsey Global Institute, Amsterdam, September.

MLNV (1990), *Natuurbeleidsplan*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

MLNV (1992a), *Structuurschema Groene Ruimte: Het landelijk gebied de moeite waard*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

MLNV (1992b), *Nota Landschap*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

MLNV (1993), *Bosbeleidsplan*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

MLNV, Directie Landelijk Gebied (1997), *'Onderzoek Ontwikkeling Grondprijzen'*, Bijlage 2B., Utrecht.

- MLNV, Directie Landelijk Gebied (1998), Jaarverslag 1997, Utrecht.
- Needham, Barry (1992), 'A Theory of land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherlands'. In: *Urban Studies*, VI. 29, No 5, pp.669-686.
- Needham (1997), Verkenning van een belasting op grond/ruimte. juli 1997
- Needham, B. Koenders, K. en Kruijt B. (1993) , Urban Land and Property Markets in The Netherlands, UCL Press Limited, London.
- Neprom (1998), Nieuwe kansen voor publiek-private samenwerking.
- Niskanen, W.A. (1968), 'The Peculiar Economics of Bureaucracy'. In: *The American Economic Review*, pp. 293-321.
- NYFER (1996), 'Het Groene Hart....., dat klopt niet!', SDU, Den Haag.
- NYFER (1998), 'Meer geld uit de grond', SDU, Den Haag.
- O'Neill, J. (1996), 'Contingent Valuation and Qualitative Democracy'. In: 'Environmental Politics'. Volume 5 pp.752-759.
- OSC (1996) Maasvlakte II Project, Container Sub-study, Ocean Shipping Consultants, Chertsey, Engeland.
- The new Palgrave (1987), A dictionary of economics.
- Polman, M. (1998), Het grote winkelstraten spel, Elsevier 17-1-1998.
- Priemus, H., I. van Aalst en E. Louw (1998), Implicaties van een vrije grondmarkt en een intensieve stedelijke herstructurering, Nederland 2030, Delft University Press.
- RIVM (1997), Nationale Milieuverkenning 1997-2000. Samson H.D. Tjeenk Willink bv, Alphen aan den Rijn.
- RIVM/IKC-N/IBN-DLO/SC-DLO (1997), Natuurverkenning 97. Samson H.D. Tjeenk Willink bv, Alphen aan den Rijn.
- RIVM (1998) 'Bodembeheer in Ruimtelijk en Economisch Perspectief', RIVM Rapport 716101 002.
- Schrader, J.V.(1998), 'Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten?', Kieler Diskussionsbeiträge 325, IfW, Kiel.

Schutter, A.J.M. de (1997), 'Grondpolitiek: Helderheid verschaffen in private en collectieve belangen', Christen Democratische Verkenningen, mei 1997.

SKB (1998) 'Stichting Kennistransfer Bodem, Businessplan' t.b.v. ICES-KIS i.o.v Het Ministerie van VROM.

Stam, M.J. , A.W.P. Jansen (1996), Grootschalige Perifere Detailhandel in Nederland, stand van zaken, Hoofdbedrijfsschap Detailhandel, januari. (bibl)

TauwMabeg, 1998, De grondprijzen in Nederland 1990-1996, TauwMabeg Civiel en Bouw, Utrecht.

Thompson, F. (1996), 'Public Economics and Public Administration'. Mimeo, <http://www.willamett.edu/~fthomps/pubfin/Econ%26PA.html>

TNO-TUE (1996) Smart Card Ketenlogistiek Eindrapportage, Delft.

Van der Toorn Vrijthoff, W., H. de Jonge, M. Draijer, A. van Delft, P. Guyt (1998), Werk aan de winkel, de toekomst van de winkelmarkt, 1995-2015, Technische Universiteit Delft, maart.

Tracébesluit Betuweroute (1996).

Vereniging Eigen Huis, 1996, Bouwgrond duur en schaars, de Woonconsument, 1996/2.

VGM (1998) Vastgoedmarkt, meerdere exemplaren.

Webster, Christopher J. (1998), 'Public Choice, Pigouvian and Coasion Planning Theory', Urban Studies, Volume 35, pp.53-75.

Wee, G.P. van (1997), Kantoor naar het spoor, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. SDU, februari 1998

DTZ Zadelhoff (1998), De Nederlandse markt voor commercieel vastgoed, in cijfers en grafieken, 1997, DTZ Zadelhoff research, januari.