

Herwaardering van ruimtelijk beleid; grondbeleid en grondprijzen

Deze bijdrage gaat in op grondbeleid en grondprijzen in relatie tot ruimtelijk beleid. Geconstateerd wordt dat de ruimtelijke ordening als domein van rijksbeleid sinds 2010 is verdwenen. Daarmee is het kind met het badwater weggegooid. De nadelen van de huidige situatie worden geïnventariseerd. Mede door de toenemende betekenis van het klimaatbeleid wordt een herwaardering van ruimtelijk beleid bepleit inclusief een strategische rol van het Rijk. Het Rijk kan zorgen voor een internationale inbedding van het Nederlandse ruimtelijk beleid, een verbinding met een gedifferentieerd decentraal beleid en ruimtelijke conflictbeslechting.

Hugo Priemus

EXIT VROM

In 2010 werd het ministerie van VROM opgeheven. Bezwaren van het tot dan toe gevoerde ruimtelijk beleid waren dat er teveel eenvormigheid optrad en dat de ruimtelijke dynamiek werd gehinderd. Het beleid werd door marktpartijen teveel als keurslijf ervaren. Het beleidsdomein van VROM werd verdeeld over de ministeries van Infrastructuur en Milieu, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - respectievelijk Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De ruimtelijke ordening verdween als object van rijksbeleid. Dat beleidsdomein werd door de toen dominante politieke stromingen in Den Haag gezien als een 'linkse hobby'. Ruimtelijke ordening verhuisde van het Rijk naar de provincies die al een rijke ervaring hadden met het uitvoeren van ruimtelijk beleid.

EVIDENTE NADELEN

Het verdwijnen van rijksbeleid dat de ruimte ordende heeft enkele evidente nadelen. Het maken van internationale afspraken over ruimtelijk beleid werd moeilijker dan het vroeger was, juist toen het inzicht terrein won dat de ruimtelijke dynamiek steeds vaker grensoverschrijdend was. Denk bijvoorbeeld aan de stroomgebieden van grote rivieren, het Europese wegennet, het net van Hogesnelheidstreinen en de grens-

overschrijdende natuurgebieden aangeduid als Natura 2000. Een van de oogmerken van ruimtelijk beleid is van oudsher dat er tijdig voldoende ruimte beschikbaar komt voor woningbouw. Vooral in tijden dat ons land werd geteisterd door hardnekkige woningtekorten was de synergie tussen woningbouw en ruimtelijke ordening essentieel. Deze synergie was kenmerkend voor het groeikernenbeleid en later voor het VINEX-beleid. Het ruimtelijk beleid leverde in de tweede helft van de vorige eeuw een krachtige bijdrage aan het reduceren van woningtekorten. Dat is nu wel anders. Betrokkenen klagen nu steen en been over het tekort aan woningbouwlocaties. Vele provincies doen er alles aan om landschappen onaangetast te laten en passen vol toewijding de Ladder Duurzame Verstedelijking toe.

NIMBY

Provincies geven meestal voorrang aan landschappelijke kwaliteit en biodiversiteit en proberen verstedelijking buiten de stad zoveel mogelijk te vermijden. Dit beleid wordt gesteund door gemeentebesturen en stakeholders in kleine en middelgrote kernen die de gemeenten graag groen houden. Zij proberen te vermijden dat er sociale woningbouw verrijst met een lage grondopbrengst en een aanwas van nieuwe bewoners die een extra beroep doen op sociale

voorzieningen in de gemeente. Meer dan vroeger bieden de provincies ruimte voor NIMBY-beleid in kleine en middelgrote gemeenten.

LADDER DUURZAME VERSTEDELIJKING

In de praktijk zien we een versimpeling van het ruimtelijk beleid. Conform de Ladder Duurzame Verstedelijking wordt er bij voorkeur gebouwd binnen de bebouwde kom en vervolgens aan de randen van de stad. Buiten de stad moet het groen worden gespaard. Deze simpele indeling wordt gebaseerd op een versimpelde interpretatie van het klimaatbeleid. De kosten van het bouwen in de stad zijn in veel gevallen prohibitief. Binnen de stad is er bovendien meestal veel te weinig ruimte om een substantiële woningbouwproductie te effectueren.

STEDELIJKE NETWERKEN

Deze alles-of-niets-aanpak staat in schril contrast met de concepten van het stedelijk netwerk en de netwerkstad, te vinden in VINEX en de nimmer vastgestelde Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Hierin wordt geprobeerd om op regionale schaal een integrale relatie tot stand te brengen tussen woon- en werkgebieden enerzijds en anderzijds infrastructuur: blauwgroene netwerken, netwerken voor particulier en openbaar vervoer, ICT-netwerken, alsmede energie- en warmtenetwerken. Het ruimtelijk beleid was er voor 2010 op gericht om positieve agglomeratie-effecten te versterken en negatieve externe effecten, zoals congestie, geluidsoverlast en de uitstoot van broeikasgassen, te beperken. Met het verschijnen van het Klimaatakkoord in 2019 groeit de betekenis van warmtenetten, waarmee thans circa 5% van alle woningen is verbonden. Dit aandeel zal in de komende decennia naar verwachting aanzienlijk toenemen. Dit vergt onder meer nieuwe ruimtelijke spelregels.

STAD EN PLATTELAND

De laatste decennia blijkt vooral de stad voor burgers en bedrijven populair te zijn. In de periferie van het land en in delen van het platteland zijn krimpgebieden ontstaan, waar de vraag naar woonruimte stagneert. De economische groei

concentreert zich vooral in het Westen, Zuiden en midden van het land.

PRIJS VAN EEN PLEK

Visser en Van Dam (2006) hebben onderzocht welke variabele de grootste bijdrage levert aan de verklaring van de hoogte van de woningprijs. Verreweg de belangrijkste variabele die een hoge woningprijs verklaart, is het aantal banen dat vanaf de woning binnen een half uur reizen kan worden bereikt. De nabijheid en de bereikbaarheid van een gedifferentieerde arbeidsmarkt zijn dus cruciaal. Infrastructuurbeleid, leidend tot lagere reistijden, kan dus tot een verhoging van de woningprijs leiden. In het woningwaarderingstelsel komt deze variabele niet voor. Dat illustreert de gebrekkigheid van dit puntenstelsel dat zou kunnen worden afgeschaft. Gereguleerde huren kunnen worden gebaseerd op markthuren gecombineerd met een matig rendement.

RESIDUELE GRONDPRIJS:

HET PRIMAAT VAN RUIMTELIJK BELEID

Een aloud punt van aandacht is de prijs van een grondkavel waarop woningen verrijzen. Hier geldt de residuele grondwaarde als uitgangspunt. Hoe hoger de opbrengst van grond plus de opstal des te hoger de waarde van het grondperceel. De grondwaarde is dus afhankelijk van de vastgestelde bestemming en dus van het gerealiseerde ruimtelijke beleid. Als de bestemming natuur of water is, kan nauwelijks een positieve waarde aan de grond worden toegekend tenzij de betrokkenen kans zien de hope value van een alternatieve bestemming te introduceren. Ruimtelijk beleid en bestemming dienen de grondprijs in hoge mate te bepalen. Planschaderegelingen vormen de basis van een passende schadevergoeding bij grondeigenaren die verlies dreigen te lijden. Planbaatregelingen maken planbaatafrotingen mogelijk bij grondeigenaren die onverdiende winsten dreigen te boeken als gevolg van het ruimtelijk beleid van gemeenten, provincies of het Rijk.

GEMEENTELIJK GRONDBELEID

Gemeenten zijn voor gemiddeld circa 8% van hun totale begroting afhankelijk van grondverkoop (Bolhuis et al., 2019; Kattenberg et al., 2017). In veel gevallen hebben gemeenten grondposities op de balans staan. Naarmate er duurdere woningen worden gepland en gerealiseerd, levert de grond meer op. Voor gemeenten is er geen financiële prikkel om grond beschikbaar te stellen voor de bouw van goedkope woningen (Michielsen et al., 2019). Het voorzien in de becijferde woningbehoefte dient centraal te staan, ook als dit minder gunstige financiële gevolgen heeft.

SELECTIEF ERFPACHTBELEID

Waar een sociale bestemming is toegekend aan een perceel (sociale woningbouw, groen, maatschappelijk vastgoed) is de grondprijs relatief laag. In zo'n geval zou een selectief erfpachtbeleid kunnen worden overwogen. Als later de functie zou overgaan in een commerciële bestemming (bijvoorbeeld door de verkoop van een sociale huurwoning) dan zou de gemeente de waardeestijging van de grond kunnen afromen. Zo kan worden voorkomen dat in tweede instantie Staatssteun wordt verleend. Dit beleid wordt onder meer in Almere toegepast (zie B&W Almere, 2009).

SLOTBESCHOUWING:

RUIMTELIJK BELEID OP POLITIEKE AGENDA

De afschaffing van het ministerie van VROM heeft tot evidente problemen geleid. Gemeenten kregen alle ruimte voor NIMBY-beleid. Nationale ruimtelijke regie ontbreekt. Gevolgen: onvoldoende internationale afspraken over ruimtelijke coördinatie, te weinig locaties voor de nieuwbouw van woningen en ontoereikende antwoorden op de klimaatopgave. Hoe stel je het tracé vast van warmte- en ICT-netten zonder een nationaal ruimtelijk beleid? Een herwaardering van het ruimtelijk beleid is nodig, mede als basis voor de bepaling van de grondprijs. Naarmate de methodiek van de residuele grondprijs consequent wordt toegepast, worden de mogelijkheden voor grondspeculatie minder groot. Als aan grondpercelen een sociale functie wordt toegekend, verdient het aanbeveling deze gronden in erfpacht uit te geven. Als aan zo'n perceel later een commerciële functie zou worden toegekend, kan de gemeente de resulterende grondprijsstijging afromen zodat ook in tweede instantie Staatssteun kan worden voorkomen. Het klimaatbeleid dat gepaard zal gaan met een aanzienlijke uitbreiding van het warmtenet zal aan het ruimtelijk beleid een nieuwe impuls geven. In algemene zin regelt ruimtelijk beleid de integratie tussen woon-/ werkgebieden en infrastructuurnetwerken: groenblauw, verkeer, ICT, energie, warmte. Een ministerie van Ruimtelijke Ordening is daarvoor politiek verantwoordelijk, mogelijk te koppelen aan het ministerie van Financiën of het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

OVER DE AUTEUR

Hugo Priemus is emeritus hoogleraar Technische Universiteit Delft.

LITERATUUR

- Bolhuis, W., R.Martens en H.Nijboer, 2019, Niet ingrijpen op de woningmarkt is geen optie, Socialisme & Democratie, 76,nr.5,oktober: 42-58
- B&W Almere, 2009, Kadernota Grondbeleid, Almere (Gemeente Almere)
- Kattenberg, M.,R.Martens en W. Vermeulen, 2017, Een economische blik op verevening, Den Haag (CPB)
- Michielsen, T., S.Groot en J. Veenstra, 2019, Het bouwproces van nieuwe woningen, Den Haag (CPB)
- Visser, Petra, en Frank van Dam, 2006, De prijs van de plek, Ruimtelijk Planbureau, Amsterdam (NAI Uitgevers).