

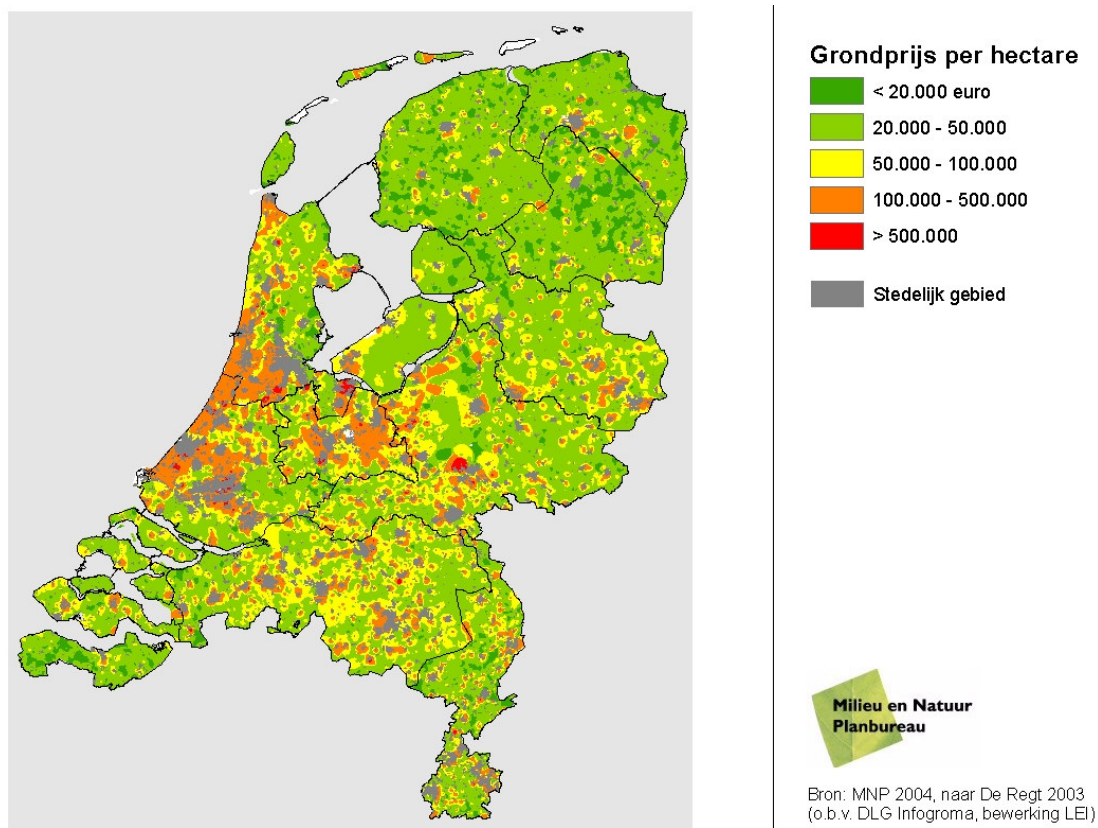
## De prijs van ruimtelijk beleid

### Grondbeleid voor groen

Rienk Kuiper en Wim de Regt  
Milieu- en Natuurplanbureau

*De Nota Ruimte zet in op aanleg van groen rond de grote steden. Rond de grote steden zijn de grondprijzen echter hoog, ook waar eigenlijk groen zou moeten komen. Eigenaren houden hun grond vast, in de hoop op lucratievere rode bestemmingen. De aanleg van groen rond de stad is hierdoor gestokt. Als de samenleving dit extra groen daadwerkelijk wil, dan moet men kiezen. Of de overheid voert in beoogde groengebieden een duidelijk restrictief beleid, zodat de grondprijzen aanvaardbaar blijven of worden. Of de samenleving betaalt de prijs: groen komt alleen tegen hoge kosten tot stand.*

De agrarische grondprijzen behoren, gemiddeld over heel Nederland genomen, al geruime tijd tot de hoogste in Europa en ze zijn van 1993 tot en met 2000 sterk gestegen, van ongeveer 17.000 naar 37.000 euro per hectare. In 2001 zijn de prijzen gestabiliseerd. Vanaf de eerste helft van 2002 gaat de grondprijs dalen. De gemiddelde grondprijs blijft in de tweede helft van 2004 stabiel ten opzichte van de eerste helft van 2004 (circa 30.000 euro per ha). Dit is ongeveer het prijsniveau van midden 1999. De agrarische grondprijzen zijn vooral in de Randstad en rondom steden erg hoog; in enkele gebieden zelfs boven de 500.000 euro per hectare (figuur ...). De prijs van niet-bouwwrijpe woningbouwgrond is gemiddeld zeker vier à vijf maal zo hoog als die van landbouwgrond (De Regt, 2003).



Figuur 1. Rurale grondprijzen 1998-2001, omgezet naar het prijsniveau van 2001

Bron: Milieu- en Natuurplanbureau, 2004 naar De Regt 2003 (obv DLG/ Infograma, bewerking LEI)

Een minder restrictief beleid leidt waarschijnlijk tot lagere woningbouwgrondprijzen en hogere landbouwgrondprijzen. De casus Bloemdalerspolder (zie kader) illustreert dit. Bervaes c.s. schreven overigens in 2001 al in een evaluatie van het rijksbufferzonebeleid: "Indien het restrictief karakter en de status van (Rijks)bufferzone komt te vervallen zal planologische onduidelijkheid ontstaan. Daardoor

zullen pogingen ondernomen worden door vooral gemeenten en projectontwikkelaars om grootschaliger inbreuken te plegen dan tot nu toe het geval is geweest. Dat proces is al schoorvoetend begonnen. Er worden hier en daar al gronden gekocht door beleggers of juist niet verkocht vanwege de verwachtingswaarde, omdat men verwacht dat stedelijke ontwikkelingen in deze gebieden op den duur zullen plaatsvinden." In De Regt (2004) wordt aangetoond dat de grondmobiliteit in de bufferzones lager ligt dan elders (vanwege restrictief beleid en/of die verwachtingswaarde), maar dat projectontwikkelaars relatief veel grondposities hebben (zie ook Farjon 2005 in 'Landschap') Stedelijke en infrastructurele plannen werpen hun schaduw vooruit. De vernieuwde plannen rond de verbinding tussen de A9 en de A6 (langs het Naardermeer en door het Gein) tonen opnieuw aan dat de planologische duidelijkheid en zekerheid van groengebieden niet groter wordt.

#### **Planologische onduidelijkheid en grondprijsverhogingen in de Bloemendalerpolder**

De Bloemendalerpolder is onderdeel van een van de groene uitloopgebieden van Amsterdam, de Diemerscheg. Het is een weids gebied met lange, smalle kavels die de laatste eeuw nauwelijks veranderd zijn. De polder maakte tot aan de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening deel uit van de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek en van het Groene Hart.

Verschillende ontwikkelingen zorgden er voor dat de grondprijzen zeer sterk zouden stijgen. Allereerst komt de provincie Noord-Holland in januari 2001 met het idee om te bouwen in de polder. In de zomer van 2001 volgt gemeente Muiden met het plan om met woningbouw in de polder de verdiepte aanleg van de snelweg A1 te financieren. De gemeente Amsterdam stelt in de herfst van dat jaar voor om er 5.000 woningen te bouwen. En het rijk haalt in de regeringsbeslissing Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening de Bloemendalerpolder uit het beschermende planologische regime van het Groene Hart.

De realisatie van het Randstadgroenproject Vechtstreek-Noord is ondertussen nauwelijks verder gekomen. DLG verwierf tot nu toe slechts 70 van de 210 hectare, onder voorwaarde dat die percelen tien jaar als baggerdepot gebruikt kunnen worden. De grondprijzen zijn inmiddels zeer sterk gestegen omdat projectontwikkelaars grond gingen kopen toen men lucht kreeg van de bouwplannen van de overheden. In november 2000 was minder dan 20 hectare in handen van projectontwikkelaars, in maart 2002 ligt het areaal boven de 60, en in januari 2003 is 160 hectare, ongeveer de helft van de Bloemendalerpolder, eigendom van projectontwikkelaars. De aankoopdata van veel van deze agrarische gronden zijn te relateren aan beslissingen of wendingen van overheden om deze gronden te bebouwen. Vooral in de periode na de rijksbeslissing om de Bloemendalerpolder uit het Groene Hart te halen worden de meeste gronden verworven (hoewel mogelijk al eerder optiecontracten met boeren zijn gesloten). Projectontwikkelaars reageren direct op overheidsbeslissingen, terwijl de gemeenten zelf nog niet direct willen of kunnen aankopen of het voorkeursrecht kunnen vestigen. De grondprijs is drastisch gestegen. Was de gemiddelde prijs per hectare die projectontwikkelaars betaalde in 2001 nog 150.000 euro, in 2003 schommelde die tussen 230.000 en 500.000 euro. Dit is 5 tot 10 keer hoger dan de agrarische gebruikswaarde. Door 'schaduwwerking' is het recreatiegroen dat gepland was onbetaalbaar geworden.

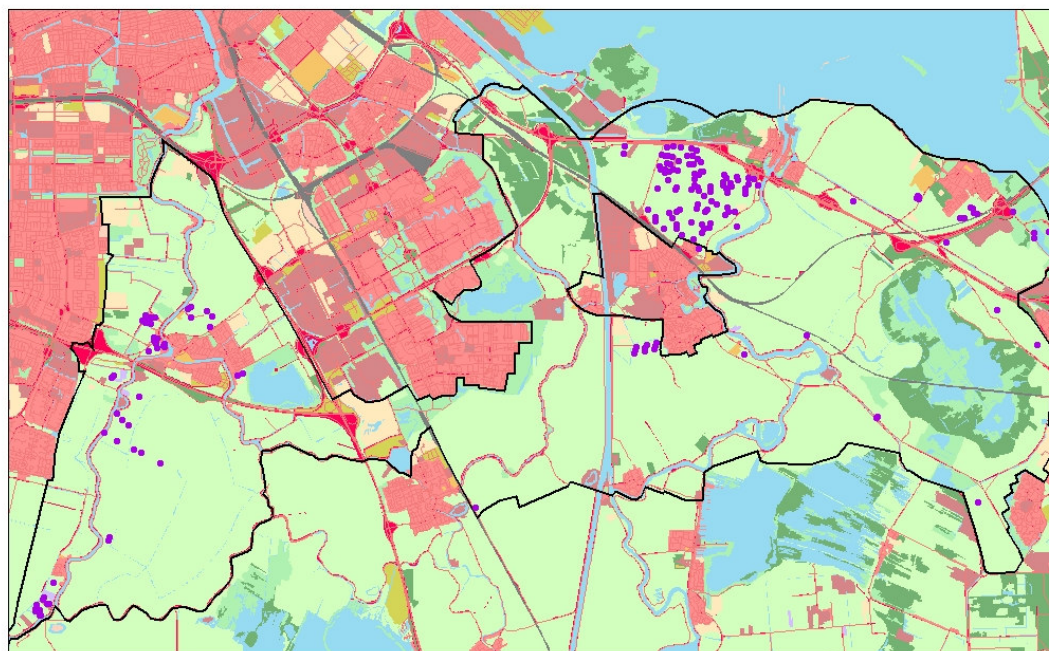
(De Regt, 2004)

#### **Beleidsopties voor betaalbaar groen**

De Nota Ruimte signaleert dat, met name in de grote steden in de Randstad, een groot tekort bestaat aan 'groene' en 'blauwe' recreatiemogelijkheden. Bij de inzet van rijksmiddelen ter verbetering van de stedelijke en regionale groenstructuur geeft de nota prioriteit aan de nationale stedelijke netwerken met achterstand in mogelijkheden voor dagrecreatie. Afspraken over de financiering van deze recreatiegebieden zijn vastgelegd in woningbouwafspraken tussen rijk, provincies en stadsgewesten. Maar ook met deze afspraken is tot en met 2010 jaarlijks in totaal 70 miljoen euro meer nodig dan op de rijksbegroting beschikbaar is (MNP, 2005).

Als rijk, provincies en gemeenten dit groen tot stand willen brengen, is het in ieder geval zaak het tekort niet verder op te laten lopen door verdere stijging van de grondprijzen ter plekke. De overheden hebben al de nodige instrumenten om grond voor groen daadwerkelijk aan te kopen.

Bestemmingsplannen, voorkeursrecht, landinrichting, onteigening. In combinatie met elkaar is dat feitelijk al meer dan voldoende. Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) komt daar nog meer bij. Rijk en/of provincies kunnen gemeenten dan heel dwingend een groene bestemming opleggen: bijvoorbeeld door gemeenten via een AmvB of Provinciale Ruimtelijke Verordening te verplichten een groene bestemming in het bestemmingsplan op te nemen, of door zelfs een eigen rijks- of provinciaal bestemmingsplan op te stellen. De inzet van deze nieuwe instrumenten in de nieuwe Wro voor een dergelijk doel is bij bestuurders echter nog amper in discussie. Het is daarom nog niet goed te zeggen of en hoe ze in de praktijk gebruikt zullen gaan worden.



*Figuur 2. Percelen verhandeld aan onroerend-goedhandelaars en beleggers, Amstelland-Vechtstreek, 1998 - medio 2003*

Bron: De Regt, 2004

De huidige praktijk laat evenwel zien dat niet altijd de bestuurlijke bereidheid bestaat tot krachtig beleid voor groen. Zo hebben enkele provincies in het verleden al besloten om het - reeds bestaande - onteigeningsinstrument voor groen in het kader van landinrichting ten principale niet te willen gebruiken voor de realisering van groen. Hier is sprake van beleidsvrijheid, die veel provincies zich echter zélf ontnemen. Het kan dan geboden zijn om prikkels in te bouwen om de bestuurlijke bereidheid tot groenrealisatie te vergroten. 'Rood voor groen' kan daartoe een middel zijn. Niet in de eerste plaats vanwege de financiële revenuen, maar doordat de groenrealisatie de mogelijkheid biedt voor de gelijktijdige (meer) gewenste ontwikkeling van rood. Dan is het eigenlijk meer 'groen voor rood' (Van der Ham, 2005).

Buiten landinrichtingsverband heeft onteigening voor groen sowieso al weinig perspectief. De Nota Ruimte geeft aan dat een provinciale onteigeningsmogelijkheid wordt overwogen ex Titel IV van de Onteigeningswet. Het betreft hier onteigening op basis van een vastgesteld bestemmingsplan, zodat de reikwijdte van deze mogelijkheid in de praktijk (een nog niet vastgelegde nieuwe groene bestemming) beperkt zal zijn (MNP, 2004). Daar komt nog bij dat recente jurisprudentie onteigening in de nabijheid van stedelijke uitbreiding vrijwel onbetaalbaar maakt. De Arrondissementsrechtbank in Rotterdam heeft in de casus Koedoodzone (IJsselmonde) bepaald dat wanneer groen een positieve invloed heeft op de verkoopbaarheid en de prijsontwikkeling van een naastliggende bouwlocatie, hiervoor de "complexwaarde" moet worden betaald. In dat geval worden de gronden voor het groen aangemerkt als onderdeel van het totaal te ontwikkelen gebied en daarmee als onderdeel van een complex zoals bedoeld in artikel 40d van de Onteigeningswet, waarop een complexwaarde van toepassing is. Het feit dat de exploitatie van het groengebied geen deel uitmaakt van de exploitatie van het rood, doet daar volgens de rechter niets aan af. Deze uitspraak bevestigt het problematische karakter van de complexwaardebenadering, omdat deze in de gegeven situatie prijsopdrijvend werkt. Het is overigens de vraag of dat aan de Onteigeningswet ligt of aan de rechtspraak. Lid 2 van art. 40d van de Onteigeningswet definieert een 'complex' immers als "de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken". In de Koedoodzone was dat nu juist níet het geval (Van der Ham, 2005).

### **Regionale verevening**

Rood voor groen werkt vooralsnog alleen op wijkniveau. Regionale verevening voor groen is de afgelopen vijftien jaar nauwelijks voorgekomen. Dat is opmerkelijk, omdat de woningmarkt in deze periode veel financiële ruimte bood voor investeringen in de woonomgeving. Hierin kan een verandering komen. Op dit moment zijn er aardig wat projecten in de planfase waarin rood-voor-groen op bovenlokaal schaalniveau aan de orde is. De huidige slechte markt voor dure woningen zet die ruimte echter onder druk, en daar komt nog bij dat het rijk de subsidies voor de aanleg van infrastructuur en waterbeheer bij grote woningbouwlocaties afbouwt waardoor ook deze uit rood gefinancierd zouden moeten gaan worden (MNP, 2005). Bovendien is het niet eenvoudig om groen te financieren uit rood als de gronden niet in handen zijn van de overheid of van welwillende projectontwikkelaars (Needham, 2005).

De Nota Ruimte geeft aan dat het gebrek aan kostenverhaal of verevening op regionaal schaalniveau een belemmering is voor ontwikkelingsplanologie, en dat dit voldoende aanleiding vormt het grondinstrumentarium aan te passen. De Grondexploitatiewet geeft aan dat een exploitatieplan uit verschillende niet-aaneengesloten delen kan bestaan, als er planologisch of functioneel maar een duidelijke samenhang is tussen de delen. Voor de regioplus-gebieden is een wettelijke grondslag gecreëerd voor een regionaal grondbeleid. Met dit instrumentarium kan de desbetreffende regio desnoods onwillige gemeenten dwingen deel te nemen in een regionaal grondbedrijf of kosten tussen de betrokken gemeenten bovenlokaal te verevenen. In de praktijk wordt hier weinig gebruik van gemaakt (TK 2004–2005, 30 218, nr. 3).

Bovenplanse verevening met marktpartijen kan echter alleen op vrijwillige basis. Onduidelijk blijft ook in hoeverre gemeenten en mogelijk andere overheden inmiddels zijn toegerust om dergelijke onderhandelingen effectief ten bate van de stedelijke leefomgeving te voeren. Dit geldt evenzeer voor de blijvende bereidheid van marktpartijen om aan dergelijke constructies mee te werken, ook bij een aanhoudende laagconjunctuur. Door de verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid zijn er minder mogelijkheden voor gemeenten om bredere maatschappelijke of bovenlokale investeringen te dekken uit grondbedrijfswinsten. Deze winsten zijn overigens conjunctureel bepaald en vielen min of meer 'toevallig' aan gemeenten toe (MNP, 2004).

### **Groen tegen hoge kosten**

Groenontwikkeling stuit dus vooral op bestuurlijke barrières. Bij onvoldoende planologische duidelijkheid neemt de kans op verstedelijking toe, en de grondprijs navenant. Wil het groen dan tot stand komen, dan zal de overheid daar de prijs voor moeten betalen. Dat kan rechtstreeks door meer te betalen voor de grond, of via rood-voor-groen constructies. De samenleving betaalt dan de prijs in de vorm van een grotere aantasting van de open ruimte.

### **Literatuur**

- Bervaes, J.C.A.M. e.a. (2001). Rijksbufferzones, Verleden, heden en toekomst. Alterra rapport 360. Wageningen
- Van der Ham (2005). Rood voor groen, Dossier quick-scan grondbeleidsinstrumentarium. i.o.v. Regio Randstad.
- Regt, W.J. de (2003). De grondmarkt in gebruik. Een studie over de grondmarkt, ten behoeve van MNP-beleidsonderzoek en grondgebruiksmodellering RIVM rapport 550016001/2003. Bilthoven
- Regt, W.J. de (2004). Grondtransacties in twee rijksbufferzones in Nederland. In: Farjon e.a. (2004). Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van het rijksbeleid voor bufferzones en de Randstadgroenstructuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004. Natuurplanbureau, Planbureau rapport 6. Wageningen.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2004). Milieu- en Natuureffecten Nota Ruimte. RIVM rapport 711931009. Bilthoven
- Milieu- en Natuurplanbureau (2005). Natuurbalans 2005. Bilthoven
- Needham (2005). in Conferentiebundel 'Het nieuwe bouwen in het landelijk gebied', S&RO, RPB-publ "een andere marktwerking"
- Wolff, H. de e.a. (2004). Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau. Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft. Delft