

# Naar een transparante grondmarkt

## Kadaster brengt grondposities in be

Op 22 mei 2007 is de Wijziging Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie (30.218) in de Eerste Kamer behandeld. Deze wet, in de praktijk aangeduid als Grondexploitatiewet, beoogt de gemeenten meer op de actuele eisen toegesneden publiekrechtelijk instrumenten te bieden voor kostenverhaal, kostenverevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer heeft minister Cramer een verkenning toegezegd naar de verbetering van het inzicht in bestaande grondposities, uitgaande van thans beschikbare informatie en zonder dat een aanmerkelijke verzwaring van administratieve lasten optreedt. Doel daarbij was om de transparantie van de grondmarkt te vergroten.

Op 18 juni 2007 heeft minister Cramer aan het Kadaster gevraagd naar de mogelijkheid om vanuit de kadastrale registraties inzicht te kunnen krijgen in de activiteiten en verworven rechten van partijen op de grondmarkt en de grondposities die deze partijen inmiddels hebben ingenomen. Een jaar later, in juni 2008, verscheen het rapport met de wonderlijke titel 'Ruimte en Advies. Naar een transparante grondmarkt' (Arlette Bossema, Cees Kroon en Gerard Heuvink), Apeldoorn (Kadaster). Vermoedelijk is er in de lay-out iets fout gegaan en heet het rapport 'Naar een transparante grondmarkt', geproduceerd door Kadaster Ruimte en Advies. Het rapport bevat landsdekkende informatie op provincieniveau over de eigendomsverhouding van grondpercelen, voor zover informatie daarover bij het Kadaster beschikbaar is.

### Economisch eigendom buiten beeld

In de praktijk wordt veelal onderscheid gemaakt in het juridisch en economisch eigendom van grond. Alleen het juridisch eigendom wordt consequent bij het Kadaster geregistreerd. Maar juist

het economisch eigendom speelt bij de activiteiten van vastgoedbeleggers, ontwikkelingsmaatschappijen en bouwbedrijven op de grondmarkt een belangrijke rol. Dat laatste geldt ook voor overeenkomsten tussen agrariërs en ontwikkelaars, waarbij de boeren juridisch grondeigendom behouden, maar de ontwikkelingsrechten overdragen aan een ontwikkelingsorganisatie, waarin de ontwikkelaar en de agrariër samenwerken. Door deze contracten worden de bedoelingen van de Wet voorkeursrecht gemeenten in de praktijk vaak zeer effectief omzeild. Kortom, de informatie die het Kadaster presenteert, is in hoge mate incompleet en bovendien niet bijster beleidsrelevant, omdat gemeenten niet zozeer geïnteresseerd zijn in totaalgegevens per provincie maar in de precieze status van de grondpercelen binnen het eigen gemeentelijk grondgebied.

Niettemin bieden de gegevens die het Kadaster presenteert een informatieve momentopname over grondeigendomsverhoudingen in Nederland, de recente veranderingen die daarin hebben plaatsgevonden en de ruimtelijke differentiatie van deze gegevens per provincie.

In het rapport wordt het doel van het onderzoek als volgt omschreven (Bossema et al., 2008: 6):

# ? eld

*“Het doel van het onderzoek is inzicht te geven in eigendommen, posities, activiteiten en bezit van marktpartijen die professioneel opereren op de grondmarkt in het kader van (potentiële) projectontwikkeling op toekomstige bouwlocaties (eigendom en koopopties).”*

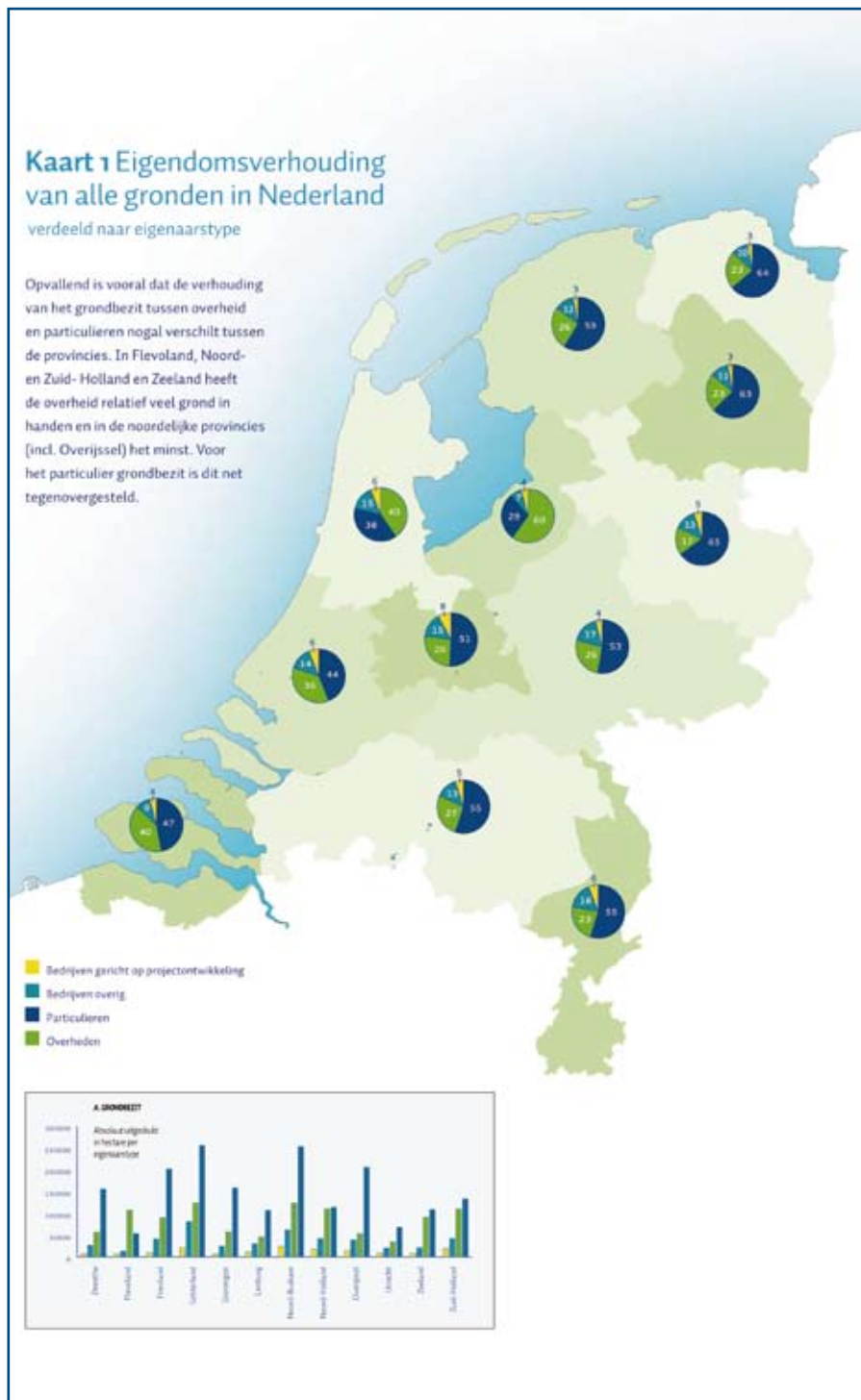
Bossema et al. (2008: 6) constateren dat de eigendom van grond een belangrijke rol speelt in de realisatie van ruimtelijk beleid. Daaraan kan de veronderstelling worden toegevoegd dat grondeigendom in toenemende mate ook een rol speelt in de ontwikkeling en de vaststelling van het ruimtelijk beleid: private eigenaren van grond proberen niet zelden, en niet zelden met succes, een zodanig ruimtelijk beleid te bevorderen dat de percelen die zij in eigendom hebben, een rode bestemming krijgen.

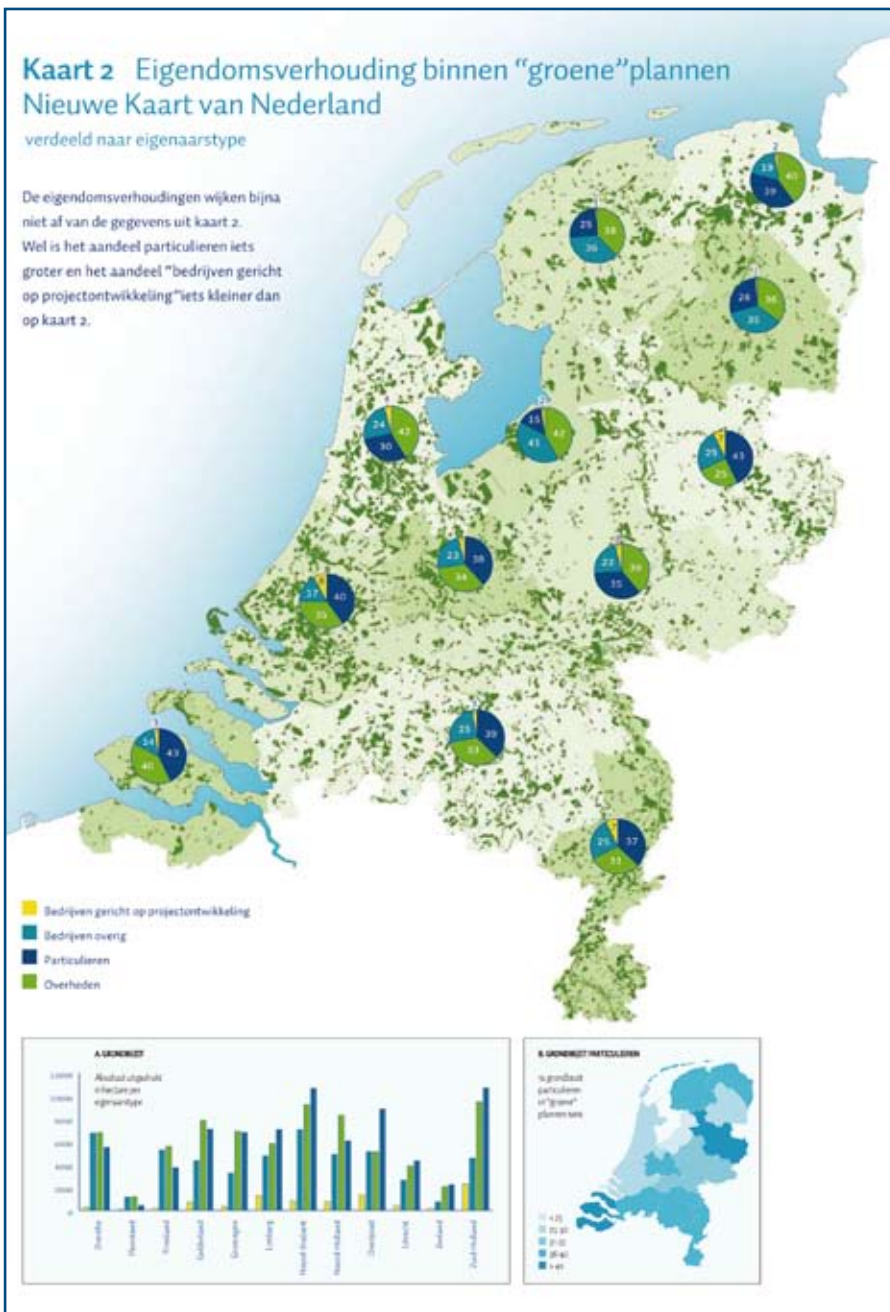
Onder grondpositie wordt in het kader van dit onderzoek verstaan een perceel dat in juridisch eigendom is bij een grondeigenaar of een perceel waarop een koopovereenkomst rust van een potentiële grondeigenaar, waardoor deze de mogelijkheid krijgt om het juridisch eigendom te verwerven. Het verkrijgen van inzicht in de grondmarkt is vooral van belang in die gebieden waar zich nu of in de toekomst (grootschalige) ruimtelijke ontwikkelingen zullen voordoen.

Het onderzoek richt zich op het zakelijk recht ‘eigendom’, beperkingen door de Wet voorkeursrecht gemeenten en de ingeschreven koopopties.

Gebieden waar ruimtelijke ontwikkelingen het meest voor de hand liggen, zijn ontleend aan de Nieuwe Kaart van Nederland, die een totaaloverzicht biedt van geplande ruimtelijke ontwikkelingen en functieveranderingen in ons land. Een onderscheid is gemaakt in rode en groene kaarten.

Speciale aandacht gaat uit naar bouwgerelateerde bedrijven, alias ‘bedrijven





gericht op projectontwikkeling', die een beroep kunnen doen op het zelf-realisatiebeginsel (Onteigeningswet) waardoor zij in het algemeen niet kunnen worden onteigend, als zij bereid en in staat zijn om door de overheid gewenste bestemmingen te realiseren.

*Kaart 1* presenteert een overzicht van de eigendomsverhouding van alle grond in Nederland.

In Flevoland, Noord- en Zuid-Holland en Zeeland heeft de overheid relatief

veel grond in handen; in de noordelijke provincies en Overijssel het minst.

*Kaart 2* geeft de zelfde informatie weer, nu voor de groene plannen. De bedrijven gericht op projectontwikkeling hebben een relatief hoog marktaandeel in Zuid-Holland (8%), Overijssel (7%) en Zuid-Limburg (7%).

*Kaart 3* laat de eigendomsverhoudingen binnen rode plannen zien (volgens de Nieuwe Kaart van Nederland). Bedrijven gericht op projectontwikke-

ling hebben een hoog marktaandeel in Zuid-Limburg (18%), Gelderland (16%), Noord-Holland (16%), Utrecht (15%), Zuid-Holland (15%) en Groningen (14%).

Bij de meeste provincies hebben bedrijven gericht op projectontwikkeling een groter percentage grond in bezit in 'rode' plannen gelegen binnen de bg 2000 contour dan daarbuiten, maar de verschillen zijn niet groot. Het lijkt erop alsof de ontwikkelaars al anticiperen op verwachte verschuivingen van de bg 2000 contour.

### Wet voorkeursrecht gemeenten

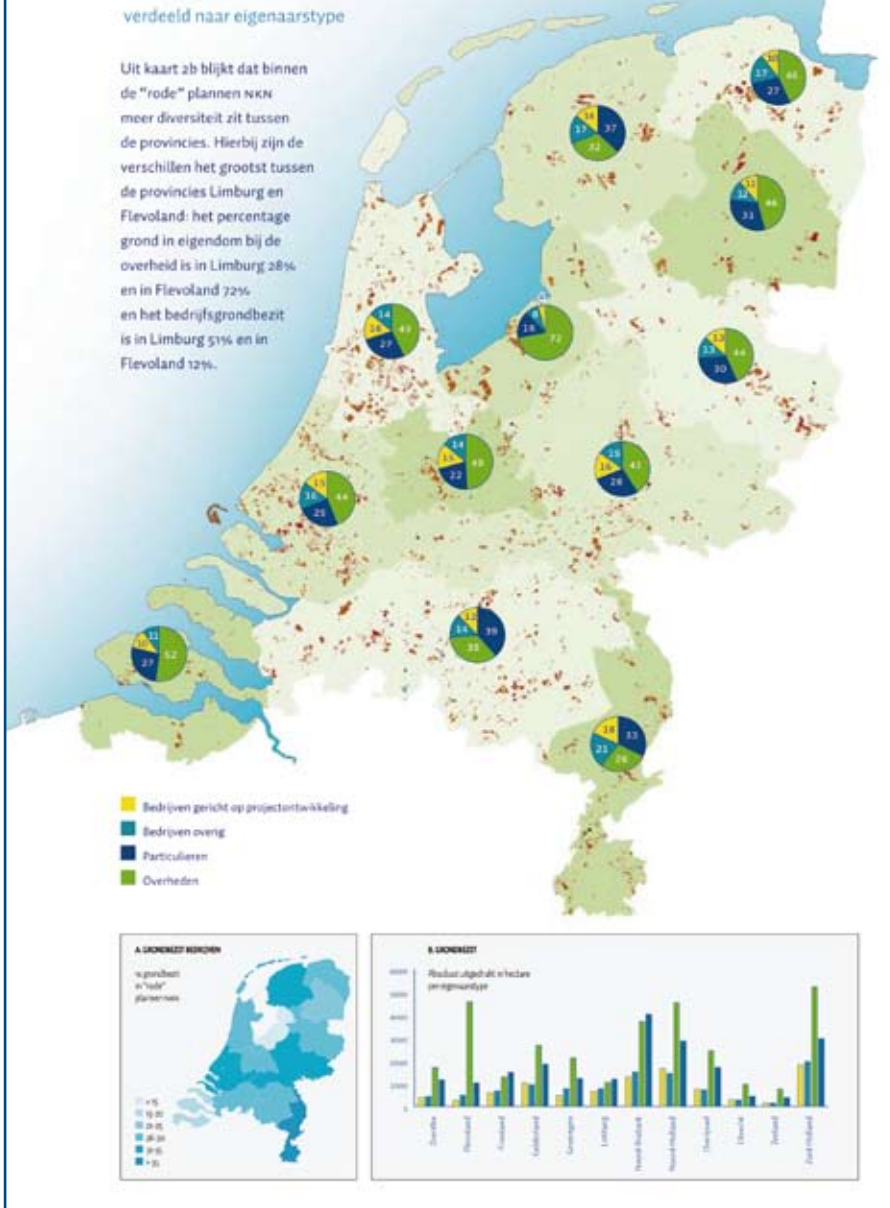
De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is bedoeld om gemeenten een betere uitgangspositie te verschaffen op de grondmarkt. Hierdoor wordt de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid versterkt en kan prijsopdrijving door speculatie worden voorkomen. Een voorkeursrecht is een grondbeleidinstrument voor de verwerving van gronden en opstallen door de overheid. Door het vestigen van een voorkeursrecht wordt de gemeente in staat gesteld bij voorrang de eigendom te verwerven van gronden en opstallen in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gepland worden. Dit is bijvoorbeeld het geval als op een weiland of landbouwgrond een nieuwe woonwijk of een bedrijventerrein wordt gerealiseerd. Ook gronden die zijn aangewezen voor stads- en dorpsvernieuwing in de zin van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Wsdv) komen in aanmerking voor de vestiging van een voorkeursrecht, ongeacht of het gebruik van die gronden al dan niet afwijkt van het plan. Waar het voorkeursrecht geldt, kan een verkoper pas tot vervreemding van de grond overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld om de grond te verwerven. "De provincie en het rijk hebben dezelfde bevoegdheid als zij actief grondbeleid voeren en zelf ruimtelijke plannen vaststellen." Aldus Bossema et al. (2008: 19).

Van de plannen van de Nieuwe Kaart van Nederland is in 24,4% van de gevallen in Zuid-Holland een voorkeursrecht gevestigd. Zuid-Holland

### Kaart 3 Eigendomsverhouding binnen "rode" plannen Nieuwe Kaart van Nederland

verdeeld naar eigenaarstype

Uit kaart 2b blijkt dat binnen de "rode" plannen NKN meer diversiteit zit tussen de provincies. Hierbij zijn de verschillen het grootst tussen de provincies Limburg en Flevoland: het percentage grond in eigendom bij de overheid is in Limburg 28% en in Flevoland 72% en het bedrijfsgrondbezit is in Limburg 51% en in Flevoland 12%.



wordt op de voet gevolgd door Noord-Holland (24,0%) en vervolgens: Noord-Brabant (12,7%), Gelderland (9,9%) en Overijssel (9,7%). Niettemin blijken er in de Wvg-gebieden in 2007 nog heel wat transacties te hebben plaatsgevonden. De achtergrond hiervan is niet bekend.

### Koopopties

Het gebeurt regelmatig dat iemand op termijn de mogelijkheid wil hebben

grond te kopen. In dat geval wordt vaak een koopoptie of een voorkeursrecht van koop overeengekomen.

Een koopoptie is – in de meest zuivere vorm – een onherroepelijk aanbod tot verkoop door de huidige eigenaar. In het geval van een koopoptie behoeft de potentiële koper in beginsel alleen maar aan te geven dat hij gebruik maakt van de koopoptie om de koop tot stand te brengen. Vaak worden specifieke voorwaarden met betrekking tot de uitoefening van de koopoptie opgenomen. Zo kunnen partijen overeenkomen dat de

koopoptie slechts op een bepaald moment dan wel gedurende een bepaalde periode kan worden ingeroepen. Voorts kunnen partijen vooraf een (te indexeren) koopprijs afspreken.

Het is mogelijk om een koopoptie te laten inschrijven bij het Kadaster. In geval van inschrijving in de openbare registers biedt het optierecht bescherming tegen een later gevestigd gemeentelijk voorkeursrecht (Wvg). Na wijziging van de Wvg in 2002 is de duur van de inschrijving per 2002 beperkt tot zes maanden. Voor de uitvoering van studie van het Kadaster zijn de volgende koopopties van belang:

#### Codering Omschrijving

Codering	Omschrijving
KC	Koopovereenkomst Burgerlijk Wetboek en Wet Voorkeursrecht Gemeenten
KO	Koop- of voorovereenkomst tot koop (zie Wet voorkeursrecht gemeenten)
KP	Koopovereenkomst (zie art. 7:3 Burgerlijk Wetboek)
KT	Koop- of voorovereenkomst, zie art. 10 Wet voorkeursrecht gemeenten

Alleen geregistreerde optierechten zijn traceerbaar.

Daarnaast is het van belang zicht te krijgen op de reeds gevestigde objectbelemmeringen volgens de Wet voorkeursrecht gemeenten. Dit is in de kadastrale registratie aangegeven met de code vg. Koopopties komen vooral voor in Zuid-Holland, Limburg, Gelderland, Noord-Holland en Overijssel.

In Bossema et al. (2008: 23) wordt een summier analyse gegeven waaraan wij het volgende ontlenen:

#### Juridisch eigendom

Voor Nederland als geheel valt uit kaart 1 af te lezen dat vooral de verhouding van het grondbezit tussen overheid en particulieren nogal verschilt tussen de provincies. In Flevoland, Noord- en Zuid-Holland en Zeeland heeft de overheid relatief veel grond in handen en in de noordelijke provincies (inclusief Overijssel) het minst. Voor het particulier grondbezit is dit net tegenovergesteld.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat overheden en bedrijven meer grond bezitten binnen dan buiten de plannen van de Nieuwe Kaart van Nederland (NKN).

Binnen de plannen van de NKN (kaart 2) blijken er geen grote verschillen in eigendomsverhoudingen tussen de provincies te bestaan met als grote uitzondering de provincie Flevoland. Flevoland springt er opvallend uit: 62 % van de grond is hier in het bezit van de overheid. Historisch is dit te verklaren doordat bij drooglegging van de IJsselmeerpolders, de grond is ondergebracht bij Domeinen.

Binnen de “rode” plannen zijn er verschillen te constateren tussen de eigendomsverhouding binnen en buiten de bg2000-contour. Bij de meeste provincies blijken de bedrijven gericht op projectontwikkeling een groter percentage grond in bezit te hebben in “rode”plannen gelegen binnen de bg2000 contour dan daar buiten. Overheden daarentegen hebben in de meeste provincies juist (iets) meer grond in bezit buiten de bg2000-contour. Een extreem voorbeeld is de provincie Flevoland, waar de overheid 71% van de grond buiten de bg2000 contour bezit.

#### *Wet voorkeursrecht gemeenten*

Er wordt niet in alle provincies even vaak een voorkeursrecht gevestigd voor plannen die opgenomen zijn in de Nieuwe Kaart van Nederland. De verschillen zijn erg groot; de noordelijke

provincies (inclusief Flevoland) scoren erg laag (0,8-3,8%) en de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland relatief hoog (24%). De overige provincies zitten hier tussenin.

Tenslotte constateren Bossema et al. (2008: 24) dat er voor ongeveer 240 percelen een onteigeningsbesluit is ingeschreven. De grootte van deze percelen varieert sterk. Over de ruimtelijke spreiding van deze percelen biedt het rapport van het Kadaster geen nadere informatie.

Bossema et al. (2008: 24) trekken weinig schokkende conclusies. Zij formuleren wel een summier eindconclusie die weinig verrassingen bevat:

“Op basis van deze globale analyse van grondbezit op landelijk niveau kan als belangrijkste conclusie getrokken worden dat het inderdaad mogelijk is om met behulp van de gecombineerde kadastrale databestanden inzicht te verkrijgen in de grondposities van de verschillende binnen de ruimtelijke ordening van dit land opererende partijen; overheden in welke vorm dan ook, marktpartijen en alles daartussen”.

Er worden vervolgens wel enkele mogelijke verdiepingsslagen voorgesteld.

Interessant is het voorstel om de causale relatie tussen plannen en grondposities uit te werken (Bossema et al., 2008: 25).

Bedrijven hebben relatief grote oppervlakte potentiële ontwikkelingsgronden juridisch in eigendom in die gebieden waar sprake is van mogelijke

planvorming, dan wel anticiperen op mogelijke toekomstige ontwikkelingen. “Het is interessant om te bepalen wanneer het juridisch eigendom is verkregen en tegen welke prijs. Verder kan het nuttig zijn inzicht te krijgen in de transactiedynamiek. Deze is immers een goede indicator voor verwachte ontwikkelingen en verwachte inkomsten uit gronden en ontwikkeling”, aldus Bossema et al. (2008).

Het lijkt mij van groot belang dat vooral enige casuïstiek wordt uitgewerkt op gemeentelijk niveau, waarbij wordt aangegeven hoe het gemeentebestuur en eventueel andere actoren gebruik kunnen maken van kennis over private grondposities. Deze informatie bieden Bossema et al. (2008) niet, maar is wel te vinden in het rapport met de weinig onderscheidende titel ‘Naar een transparantere grondmarkt’ (Kroon, 2007) waarin een pilotstudy voor Pijnacker – Nootdorp is uitgewerkt. Deze pilot is voor een verdere uitwerking vatbaar, waarbij op gemeentelijk niveau meer context wordt verschaft, waardoor de beleidsrelevantie van de studie zou kunnen toenemen.

- Bossema, Arlette, Cees Kroon en Gerard Heuvink, 2008, Naar een transparante grondmarkt, Apeldoorn (Kadaster Ruimte en Advies).
- Kroon, Cees, 2007, Naar een transparantere grondmarkt, Apeldoorn (Kadaster Ruimte en Advies).