

Quick scan onderzoek grondmarkteffecten van opheffing contourenbeleid

Rapport

Prof. Dr. Willem K. Korthals Altes
20 maart 2014

Quick scan onderzoek grondmarkteffecten van opheffing contourenbeleid

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:

Provincie Zuid-Holland

Auteurs:

Prof. Dr. Willem K. Korthals Altes

20 maart 2014

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 278 30 05
E-mail: OTB-bk@tudelft.nl
<http://www.otb.bk.tudelft.nl>

© Copyright 2014 by OTB - Research for the Built Environment, Faculty of Architecture and the Built Environment, Delft University of Technology.

No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Beleidswijzigingen	2
3	Onderzoek	4
4	Relevantie onderzoek voor Zuid-Holland	12
Bijlage A	Referenties	14

1 Inleiding

De provincie Zuid-Holland heeft de afdeling OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving van de TU Delft verzocht een quick scan uit te voeren op basis van bestaand onderzoek naar de effecten op de grondmarkt als gevolg van de voorgenomen opheffing van het contourenbeleid. De provincie Zuid-Holland heeft namelijk het voornemen om in de nieuwe Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM) en/of de Verordening Ruimte de bebouwingscontouren als onderdeel van het beleid te laten vervallen. Er is nu sprake van een algeheel verbod om buiten bestaand stads- en dorpsgebied (BSD) bebouwing toe te staan, tenzij aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden sluiten aan bij artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) (waarin vereisten aangaande de inhoud van de toelichting van bestemmingsplannen zijn geformuleerd) en houden globaal genomen in dat de behoefte moet zijn aangetoond en dat tevens is aangetoond dat deze bebouwingsbehoefte niet kan worden opgevangen binnen BSD.

In deze rapportage zal allereerst (in 2.) de verschillen tussen het contourenbeleid en het voorgestelde beleid in de provinciale verordening worden geanalyseerd. Dit is gedaan op basis van een gesprek bij de provincie Zuid-Holland en een korte analyse van de ontwerp Visie Ruimte en Mobiliteit. Vervolgens zal (in 3.) de quick scan worden gepresenteerd van onderzoek dat beeld geeft van wat deze verschillen voor invloed kunnen hebben op de grondmarkt. Tot slot zullen (in 4.) conclusies worden getrokken.

2 Beleidswijzigingen

Ruimtelijk beleid in West-Nederland kenmerkte zich door een hoge mate van continuïteit en voorspelbaarheid. De hoofdlijnen van het beleid waren ontwikkeld door de werkcommissie Westen des Lands die in 1958 rapporteerde. In vergaderingen die in het kader van deze werkcommissie plaatsvonden is bijvoorbeeld het begrip Groene Hart bedacht om te voorkomen dat West-Nederland een aangesloten stedelijke gebied (een zee van huizen tussen Alkmaar en Dordrecht) zou worden. Ook zaken als bufferzones en groekernen (toen nog overloopkernen genoemd) zijn toen ontwikkeld en hebben jarenlang het ruimtelijk beleid bepaald. De provincie Zuid-Holland heeft dit beleid opgenomen in streekplannen.

Het is de vraag of in de laatste jaren deze continuïteit is doorbroken. Er is in ieder geval een en ander veranderd. Het Groene Hart wordt bijvoorbeeld niet meer als een geheel beschouwd. Dit sluit aan bij langer bestaande kritiek dat het Groene Hart geen eenheid vormt en er grote verschillen zijn in landschappelijke kwaliteit. Het Groene Hart krijgt evenals al het andere landelijk gebied in de provincie een gebiedsindeling op grond van 3 beschermingscategorieën (zie Tabel 1). Bijvoorbeeld: het gebied rond de Nieuwkoopse plassen valt in de zwaarste beschermingscategorie 1 (gebieden met bijzondere kwaliteit), de Lagenwaardse polder (tussen Hoogmade en Alphen aan den Rijn) zit in beschermingscategorie 2 (gebieden met een specifieke waarde) en de droogmakerijen tussen Alphen aan den Rijn en Leimuider (Wassenaarsche Polder, en Vierambacht) en Hazerswoude hebben overwegend beschermingscategorie 3 (de basisbescherming die al het landelijk gebied in de provincie heeft).

	Categorie 3 Groene Ruimte	Categorie 2 Specifieke waarde	Categorie 1 Bijzondere kwaliteit
Inpassing	ja	na goedkeuring	na goedkeuring
Aanpassing	na goedkeuring	na goedkeuring	nee
Transformatie	na goedkeuring	nee	nee

Tabel 1: Handelingskader ruimtelijke kwaliteit (Ontwerp Visie Ruimte en Mobiliteit, toelichting, blz. 11)

Tevens zijn er in de ontwerp visie Ruimte en mobiliteit drie soorten veranderingsprocessen onderscheiden a. inpassing (een gebiedseigen ontwikkeling, passend bij de schaal en aard van het landschap), b. aanpassing (een kleine ontwikkeling die niet past bij de aard van het landschap, of een gebiedseigen ontwikkeling die niet past bij de schaal van het landschap) en c. transformatie (een verandering die ervoor zorgt dat er een nieuw landschap ontstaat). Confrontatie van gebiedscategorieën en veranderingsprocessen leidt tot een handelingskader waarin gemeenten vrij zijn om inpassingen in de groene ruimte toe te laten. Voor andere veranderingsprocessen of voor veranderingsprocessen in andere gebieden is een positief kwaliteitsoordeel van de provincie nodig. Daar waar tabel 1 spreekt van 'na goedkeuring' krijgt dit de vorm van een zienswijze van GS op de voorgenomen bestemmingswijziging. Daar waar 'nee' staat is er wel de mogelijkheid dat PS een ontheffing verlenen.

Als sinds het begin van de streekplanning in Zuid-Holland werden op streekplankaarten uitbreidingsmogelijkheden aangetekend die een rol speelden bij de toetsing van gemeentelijke bestemmingsplannen. De omvang van deze vlakken was gebaseerd op de verwachte ruimtelijke ontwikkeling. Binnen deze vlakken zou de volledige uitbreidingsbehoefte van de provincie binnen de streekplanperiode kunnen worden geacommodeerd. Bestemmingplannen die ruimtelijke ontwikkeling voorstelden binnen

deze vlakken werden (mits deze ook op andere aspecten aansloten bij eerder geformuleerde uitspraken van Provinciale Staten relevant voor de toetsing) goedgekeurd; gemeenten die overwogen om bestemmingsplannen buiten deze mogelijkheden vast te stellen, traden vroegtijdig in overleg om te komen tot aanpassing van deze bebouwingsmogelijkheden. Ruim een decennium geleden werden deze vlakken vervangen door bebouwingscontouren; hetgeen in hoofdzaak hetzelfde systeem is, omdat ook hier het uitgangspunt is dat deze contouren (mits zuinig met ruimte wordt omgesprongen en er prioriteit ligt bij binnenstedelijke ontwikkeling) voldoende ruimte bieden voor ontwikkeling in de periode die door streekplan (en later visie) wordt overzien. Dit systeem wordt aangepast. In de Koersnotitie Ruimte en Mobiliteit (2013) is dit als volgt geformuleerd. "De verstedelijkingsopgave wordt primair ondergebracht binnen bestaand stedelijk gebied (BSD), de bebouwingscontouren verliezen hun functie." (blz. 19) De koersnotitie sluit echter niet uit dat er ook verstedelijkingsopgave secundair zal worden ondergebracht in de groene ruimte.

Al met al kan worden gesteld dat het provinciaal ruimtelijk beleid minder dan via het vaststellen van bebouwingscontouren duidelijkheid biedt over de plaats waar in het landelijk gebied ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn. Het is wel duidelijk in welke gebieden (categorieën 1 en 2: zie tabel 1) geen transformatie mogelijk is. Deze beschermingsgebieden kennen een continuïteit met het verleden. Dit verlies aan duidelijkheid kent de volgende twee elementen.

Allereerst betekent het gegeven dat er een beleidswijziging plaatsvindt dat bepaalde vaststaande waarden uit het verleden worden losgelaten. Nieuw beleid heeft niet direct de status van vaststaande waarde. In dit geval is er decennialang vanuit een breed draagvlak continuïteit (bebouwingsvlakken en -contouren, Groene Hart) geweest in het beleid. Voor marktpartijen (ook als ze dit beleid niet ondersteunen) zorgt dit voor duidelijkheid over waar ontwikkeling te verwachten is. Daar waar het beleid wordt gewijzigd, kunnen partijen gaan anticiperen op een volgende beleidswijziging in een volgende visie. Nu werden ook in het oude beleid bebouwingsvlakken aangepast en werden jaarlijks contouren verschoven, maar dit ware toch variaties op een thema en behelsden geen nieuwe systematiek. Dit effect kan kleiner zijn, indien de beleidswijziging op een (naar verwachting blijvend) breed draagvlak kan rekenen.

De tweede onduidelijkheid is dat de provincie minder zekerheid vooraf biedt over of ergens (onder voorwaarden) ontwikkeling mogelijk is dan in het verleden. Tot het in werking treden van de nieuwe WRO in 2008 toetste de provincie alle bestemmingsplannen. Vooraf kenbare beleidsuitspraken van Provinciale Staten waarin hiervoor het kader. In de crisisperiode van 2008 tot heden is er weinig sprake geweest van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Daar waar dit zo was, speelden de vooraf kenbare contouren een belangrijke rol. Deze werden wel jaarlijks gewijzigd, maar dit waren veelal wijzigingen in de marges. In het voorgenomen beleid is er een goede kans dat er sprake is van minder rechtszekerheid op dit gebied. De gedachte is dat een goed voorstel op een bepaald stuk grond de kans kan vergroten dat dit stuk tot grond tot ontwikkeling kan komen. Transformaties van meer dan 3 hectare moeten worden voorgelegd aan PS die in vrijheid kan komen tot een afweging. Deze praktijk moet zich nog uitkristalliseren en de precieze invulling van deze besluitvorming kan verschil maken in de manier waarop een en ander impact heeft op het beleid.

De vraag voor deze notitie is of er reeds onderzoek is uitgevoerd dat inzicht biedt in de effecten van deze verandering op de grondmarkt.

3 Onderzoek

Effecten planning op economische ontwikkeling

Er bestaat internationaal een brede stroom van onderzoek die probeert de relaties te onderzoeken tussen economische ontwikkeling en restrictieve ruimtelijke planning. De opzet van deze onderzoeken is helaas echter veelal niet specifiek genoeg om vast te stellen wat het effect van het afschaffen van contouren is: restrictief beleid type A wordt vervangen door restrictief beleid type B. Onderzoek dat probeert het effect van restrictief beleid versus geen restrictief beleid in kaart te brengen, biedt veelal onvoldoende aanknopingspunten; zeker omdat soms ook al vraagtekens worden gesteld bij de stelling dat dit onderzoek inderdaad deze vergelijking op een juiste wijze maakt.

Vermeulen en Van Ommeren (Vermeulen and van Ommeren, 2009) hebben bijvoorbeeld het artikel "Does land use planning shape regional economies?" gepubliceerd, waarin zij in de samenvatting aangeven dat de uitkomsten van hun analyse suggereert dat "the current regional distribution of economic activity in the Netherlands reflects land use planning decisions." Hierbij geven ze allereerst aan dat er in de Randstad sprake is van Groene Hart beleid, dat op grond van ander onderzoek (Koomen *et al.*, 2008) impact heeft op de ruimtelijke ontwikkeling. Vervolgens vindt een analyse plaats van ontwikkelingen in de Randstad (Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht), de intermediaire zone (Flevoland, Gelderland en Noord-Brabant) en de periferie (overige provincies) en wordt geconcludeerd dat het woningaanbod de drijvende kracht is van de regionale ontwikkeling in Nederland. Zoals bekend loopt werkgelegenheidsgroei achter in de Randstad achter bij bijvoorbeeld die in de intermediaire zone, maar: "While our analysis points to the role of lagging housing supply, it does not provide explicit evidence of the role of land use planning." (Vermeulen and van Ommeren, 2009, 308). Kortom, over de precieze rol van ruimtelijke planning doet dit artikel (ondanks zijn titel) geen uitspraken. Er zijn meer van dit soort studies uitgevoerd in binnen- en buitenland (Cheshire, 2004; Rouwendal and van der Straaten, 2007; Cheshire and Hilber, 2008) die veelal te grofmazig zijn om precieze uitspraken te doen over systemen van ruimtelijk beleid in het detail dat nodig is om de beleidswijziging in Zuid-Holland meent te kunnen beoordelen. Een van de problemen hierbij is dat er voor econometrische analyses vaak geen geschikte data is over planologisch beleid (Monk and Whitehead, 1999; Chi-man Hui and Sze-mun Ho, 2003).

Wel kan uit deze studies als algemeen beginsel worden afgeleid dat indien het planningstelsel niet resulteert in de ontwikkeling van voldoende aanbod op de woningmarkt dit negatieve effecten kan hebben op de economische ontwikkeling. Wat dit betreft is het van belang te komen tot een evenwicht tussen restrictief en stimulerend beleid; een evenwicht dat in het verleden heeft bestaan (Needham, 1992). Dit komt omdat, anders dan in de Britse situatie (Mori, 1998) waar veel van de kritische studies over de impact van planning op de economie vandaan komen, er naast een toelatingsplanologie sprake is van wat in de Tweede nota inzake de ruimtelijke ordening (1966) een 'ontwikkelingsbeleid' werd genoemd. In de Britse context zijn er ook case studies die mechanismen blootleggen over sterk restrictief beleid (waardoor prijzen rond Cambridge sterk opliepen) en reacties daarop van ontwikkelaars, inclusief de uitlaatklep naar een nabijgelegen regio (de Fenlands) waar door ontwikkelaars (in ieder geval achteraf gesproken) veel te hoge prijzen werden betaald voor de grond (Monk and Whitehead, 1999). In Zuid-Hollands perspectief zou dit zoiets zijn dat ontwikkelaars vanwege te sterk restrictief beleid rond bijvoorbeeld Leiden uitwijken naar de Hoekse Waard en daar verwachten dezelfde prijsstelling te kunnen bereiken. De regionale programmering van woningbouw in het voorgestane be-

leid kan, mits het inderdaad leidt tot voldoende woningbouwmogelijkheden, voorkomen dat dergelijk effecten ontstaan.

Procedure

Een meer specifiek punt van verschil betreft de procedure. In de oude situatie was er meer zekerheid over de positie van de provincie. Voor de nieuwe WRO boden streekplannen een kader voor het goedkeuringsbeleid. Vanwege de crisis is de impact van het nieuwe beleid (de nieuwe WRO werd toevallig ongeveer gelijktijdig ingevoerd met het ontstaan van de crisis op de woningmarkt) op dynamische marktontwikkelingen nauwelijks getoetst. Voor veel gemeenten ligt de prioriteit bij het succesvol ontwikkelen binnen bestaande plannen en minder bij nieuwe plannen. Ten behoeve van de ontwikkeling van een locatie ontstaan onzekerheid: 1. Wat betreft de rol van de gemeente in het ontwikkelen van het plan (hierbij zijn partijen bekend en op ingesteld) en 2. Wat betreft de rol van de provincie (en dat is nieuw). Zijn er studies die hier iets over zeggen?

In Nederland heeft Edwin Buitelaar (2007) in het kader van zijn promotieonderzoek gericht op de kosten van planning onderzoek gedaan naar procedurele kosten. Zijn Nederlandse casus was een (relatief simpel, maar nog ingewikkeld genoeg) binnenstedelijk plan in Nijmegen en biedt als zodanig weinig inzicht in de vraag wat de impact is van de afschaffing van contouren op grondmarkten. De casus geeft wel aan dat de voorbereiding van het ontwerp zo een 5 jaar begon voor de start van de bestemmingsplanprocedure en dat gedurende dit voorbereidingsproces ook overstemming over kostenverhaal met de gemeente is bereikt. De vraag is hoe een dergelijk proces gaat verlopen op een uitbreidingslocatie.

In het Verenigd Koninkrijk heeft Michael Ball (2011) onderzoek gepubliceerd gericht op het volgende gegeven. "Developers' desires to build can be severely dented when faced with slow, expensive and uncertain processes involved in a planning authority deciding whether a proposed development meets prescribed rules." (blz 349-350). Ook hier geldt dat er weinig data aanwezig is om een en ander te onderzoeken. Het uitgangspunt van dit onderzoek betreft het Britse systeem waarin 'planning permission' nodig is om te kunnen bouwen, omdat naast het 'development plan' andere inhoudelijke overwegingen een rol spelen bij het al dan niet verlenen van de vergunning. Hier is dus geen sprake van dat het bestemmingsplan rechtszekerheid biedt over het al dan niet verlenen van bouwvergunningen.

Op grond van de analyse van een groot aantal procedures blijkt dat er bruto gemiddeld 84 weken zit tussen de eerste vergunningaanvraag en de uiteindelijke toekenning (inclusief beroepsprocedures). Als dit netto wordt berekend (waarbij de tijd die de ontwikkelaar nodig heeft gehad om een herindiening voor te bereiden niet wordt meegerekend) is dit gemiddeld 58 weken. In beide gevallen is er sprake van aanzienlijke variaties. Interessant is dat deze cijfers aanzienlijk afwijken van de 13 weken die de vergunningsverleningsprocedure zou mogen duren en waarvan ook cijfers bestaan die aangeven dat deze doorlooptijden worden gehaald. Probleem is dat allerlei beroepsprocedures niet in deze formele doorlooptijden zitten, waardoor maximaal 13 weken tussen aanvraag en besluit, gemiddeld 84 weken wordt tussen eerste aanvraag en uiteindelijke toekenning, waarbij er onzekerheid is over doorlooptijden: bij 6% was dit meer dan 150 weken (Ball, 2011). Veel van de onderzochte locaties waren klein (45% maximaal 15 woningen)). Het onderzoek kijkt niet naar welk effect dit op de grondmarkt heeft.

Verschillende soorten grond

Uit eerder onderzoek is bekend dat er in Engeland grote waardeverschillen bestaan tussen grond met en zonder planning permission (Munton, 2009). Munton verwijst in zijn artikel naar een rapportage van de The Calcutt Review of Housebuilding Delivery (Callcut, 2007). Deze rapportage (zie blz. 36) maakt een onderscheid in 4 type bouwgrond naar ontwikkelingsgereedheid:

1. *Unallocated for development*: dit wordt beschouwd als een zeer risicovolle investering, omdat de toekomstige planningsstatus onzeker is
2. *Allocated for development but with no planning permission*: dit is nog steeds een risicovolle investering, omdat veel belangrijke zaken nog open zijn, zoals het woningaantal en de infrastructuur.
3. *Subject to an outline planning consent*: dit betreft een globale, nog uit te werken, planning permission – dit is minder risicovol, maar de uitwerking kan nog steeds zorgen voor extra kosten, een langere doorlooptijd en allerlei complicaties.
4. *Subject to a full implementable planning consent*: dit wordt door de projectontwikkelaars als 'panklare' grond ("oven-ready" land) aangeduid. De overblijvende planningsrisico zijn minimaal, maar de grond is duur.

Gezien vanuit deze kwalificatie betekent het afschaffen van de contouren door de provincie Zuid-Holland dat grond binnen de contouren (waar nog geen bestemmingsplan voor is vastgesteld) van status 2 terug wordt gezet naar status 1. Een interessant citaat uit deze rapportage is wat dit betreft:

"If housebuilders' business model is affected by the supply of land, their business practice is no less influenced by the type of land that is available." (Callcutt, 2007, 40)

Op grond hiervan kan worden verwacht dat het afschaffen van type 2 grond (gelegen tussen bebouwingscontour en bestaand bebouwd gebied) in het provinciale beleid invloed heeft op het gedrag van marktpartijen. Enerzijds kan dit de risico's vergroten van investeringen in de grond, waardoor partijen minder zullen investeren per m² ruwe bouwgrond, dan in type 2 gebieden. Anderzijds zullen investeringen meer verspreid plaatsvinden in de groene ruimte. Het resultaat kan zijn dat meer verspreid grondposities worden ingenomen; zeker omdat de kwaliteit van het plan (en in alle bescheidenheid zal een vakkundig projectontwikkelaar toch in staat moeten zijn voor elke locatie in Zuid-Holland een adequaat plan te ontwikkelen) in gewicht toeneemt ten opzichte van de kwaliteit van de locatie.

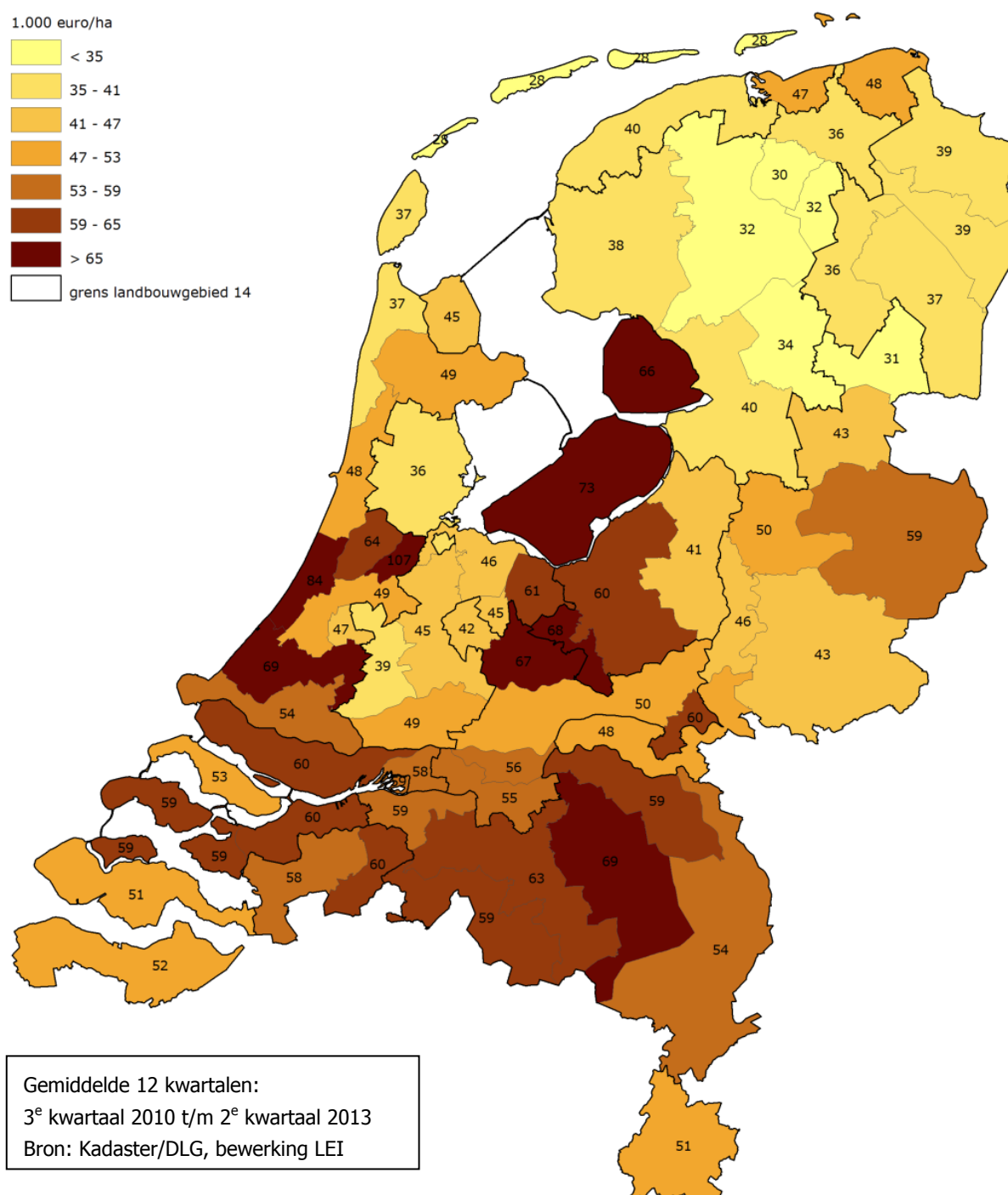
Voor de rapportage van Callcutt is ook onderzoek gedaan naar het aandeel van woningen in diverse stadia van de gereedheid van de grond voor woningbouwontwikkeling. Aangegeven wordt dat het lastig was om tot juiste gegevens te komen, mede vanwege het commercieel gevoelige karakter van de materie en de geneigdheid van ontwikkelaars om in rapportages zich minder risicovol te presenteren dan ze zijn. Het bleek dat iets meer dan de helft van de woningbouwcapaciteit die in handen (eigendom; geen optie) was van deze ontwikkelaars zich bevond op gronden van type 1 of 2 (het onderzoek geeft helaas geen data over de verdeling van de portefeuilles over deze twee typen grond).

Overigens doet Callcutt, vanuit het belang van het bestaan van kleine en middelgrote bouwondernemingen, een oproep om het beleid ook ruimte te laten voor kleine bouwplekken tot 15 woningen. Enerzijds kan het zo zijn dat deze kleine plekken in de regionale programmering buiten beeld blijven, omdat deze te klein zijn regionaal te bespreken, anderzijds is de procedure in het provinciale beleid voor kleinere locaties lichter, omdat deze niet via een PS-procedure lopen.

Verwachtingswaarde en agrarische grondmarkt

Een effect dat ook in beeld kan worden gebracht is wat het betekent voor de agrarische grondmarkt wanneer verwachtingswaarde niet meer door de provincie wordt gestuurd. Een rapportage over Grondmobiliteit van het Innovatienetwerk Groene Ruimte (Korthals Altes and Van Rij, 2005) verklaart een deel van de lage grondmobiliteit in de agrarische sector – het gegeven dat weinig agrarische gronden op de markt komen voor agrarisch gebruik – aan de nabijheid van stedelijke functies. Ook onderzoekers van het Planbureau voor de leefomgeving (Van Bommel and Kuiper, 2010) hebben aangegeven dat planologische duidelijkheid een matigende invloed heeft op de agrarische grondprijs.

Stedelijke druk zorgt met name in de meer verstedelijkte gebieden van Nederland (en dus ook in Zuid-Holland) voor hogere agrarische grondprijzen (Kuhlman *et al.*, 2010; zie ook afbeelding 1).



Afbeelding 1: Agrarische grondprijs in € 1.000/ha per landbouwgebied (Silvis, Voskuilen, 2013)

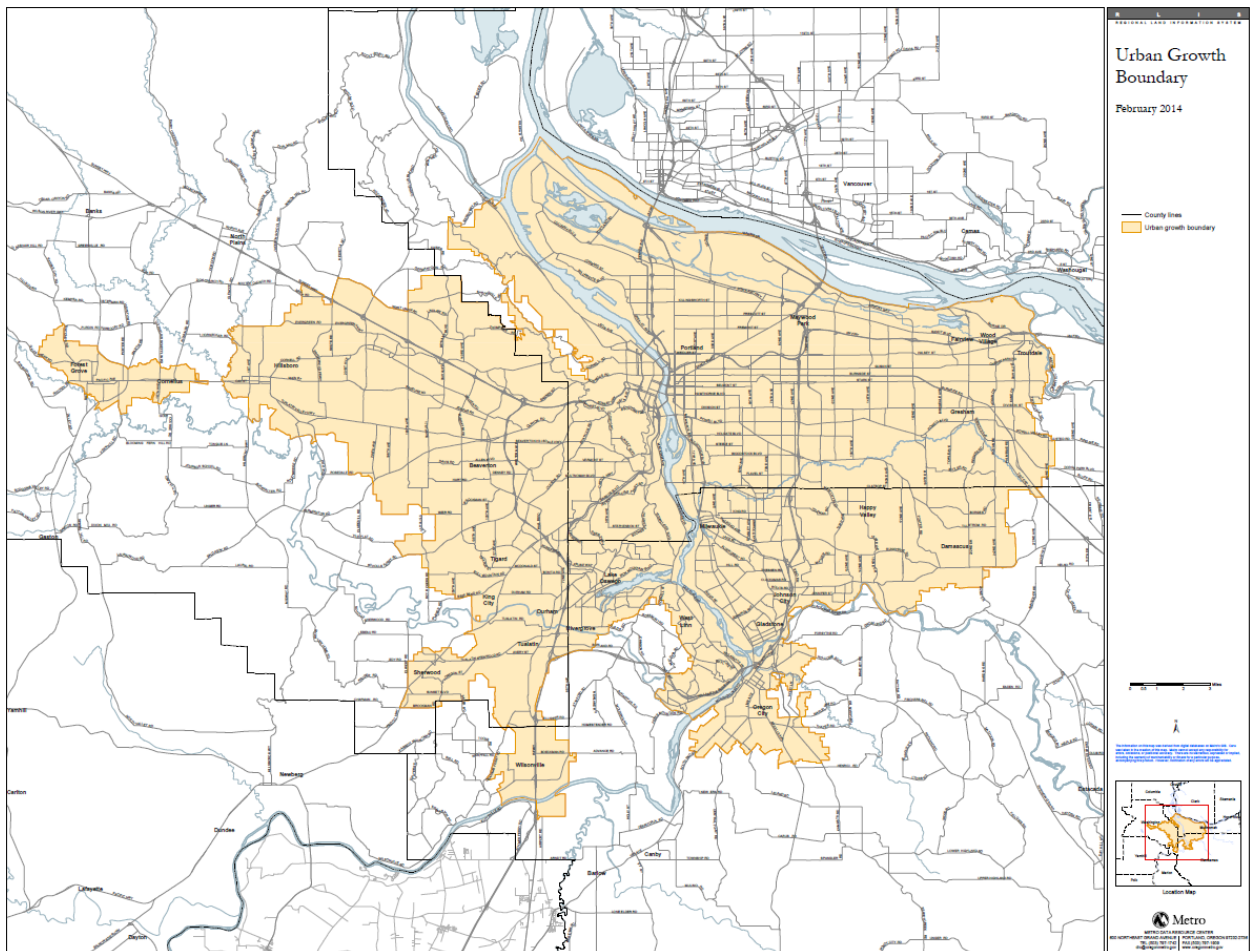
Deze impact is er niet alleen wanneer daadwerkelijk een transactie plaatsvindt (Kuhlman *et al.*, 2010), maar kan er ook toe leiden dat er geen transactie plaatsvindt (Korthals Altes en Van Rij, 2005). Verkopende partijen kunnen bereid zijn te wachten op een goede prijs, terwijl kopende partijen niet bereid zijn deze te betalen. Voor een projectontwikkelaar is het kopen van (volgens de classificatie van Callcutt) type 1 grond riskant. Hiervoor zal een groot deel eigen vermogen op moeten worden ingezet,

waarvoor een hoge rendementseis telt en ook banken zullen bij de financiering van deze gronden hoge rentes bedingen. Het resultaat is dat marktpartijen slechts zeer spaarzaam dit soort gronden zullen verwerven (zeker nu in de crisis de kans kleiner is dat bouw snel zal plaatsvinden). Voor verkopende partijen is deze afweging anders. Zij zullen slechts zelden bij de verkoop vergelijkbare rendementseisen hanteren als projectontwikkelaars, maar zullen gegeven de verwachting dat de agrarische grondprijs de inflatie volgt, als uitgangspunt een reële rente op deze agrarische waarde hebben. Dit leidt tot een situatie dat vaak een transactie tussen agrarische bedrijf en projectontwikkelaar niet tot stand komt; wat echter veel ingrijpender is dat er geen transactie tot stand komt tussen agrariërs onderling. Agrariërs die een bedrijf willen voortzetten zullen geen stedelijke prijs betalen voor de grond. Het resultaat kan zijn dat agrarische bedrijfsleven niet meegaat in de trend naar schaalvergroting. Dit kan effecten hebben op de mogelijkheden om agrarisch te komen tot een gezonde bedrijfsvoering. Er zijn natuurlijke alternatieven vormen van agrarische bedrijfsvoering dan schaalvergroting, bijvoorbeeld door het aanbieden van streekproducten. Kenmerkend aan het beleid is dat dit effect met name zal plaatsvinden in type 3 (Tabel 1). Dit zijn niet de bufferzones of landschappelijk meest aantrekkelijke gebieden, maar bijvoorbeeld de droogmakerijen in het Groene Hart die landschappelijk minder interessant zijn en voor welke schaalvergroting mogelijk een meer kansrijke strategie. Duidelijkheid over waar wel en waar niet ontwikkeling mogelijk is (Is transformatie in grote delen van Voorne-Putten, de Hoekse Waard, Alblasserwaard en de droogmakerijen in het Groene Hart echt een optie voor de komende tijd?) kan positief uitwerken op de vitaliteit van deze agrarische bedrijven. Doordat er geen planologische schaduwwerking op valt.

Overigens, de stedelijke druk kan ook een indirect effect hebben: agrariërs die zijn uitgekocht vanwege verstedelijking of de aanleg van infrastructuur zijn vaak bereid en in staat (soms ook vanuit fiscale overwegingen) meer te betalen voor agrarische gronden en dragen zo bij aan de stijging van agrarische grondprijzen in verstedelijkt gebied. Al met al, zijn volgens cijfers van EUROSTAT (2012) Nederlandse agrarische grondprijzen (op Malta na) het hoogste van de EU en waren in 2009 met 47051 €/ha veel hoger dan in Frankrijk (5130 €/ha) of Duitsland (2006: 8909 €/ha) en ook duidelijk hoger dan in het Verenigd Koninkrijk (2008: 17.773 €/ha) of zelfs Denemarken (25.919 €/ha).

Urban growth boundaries

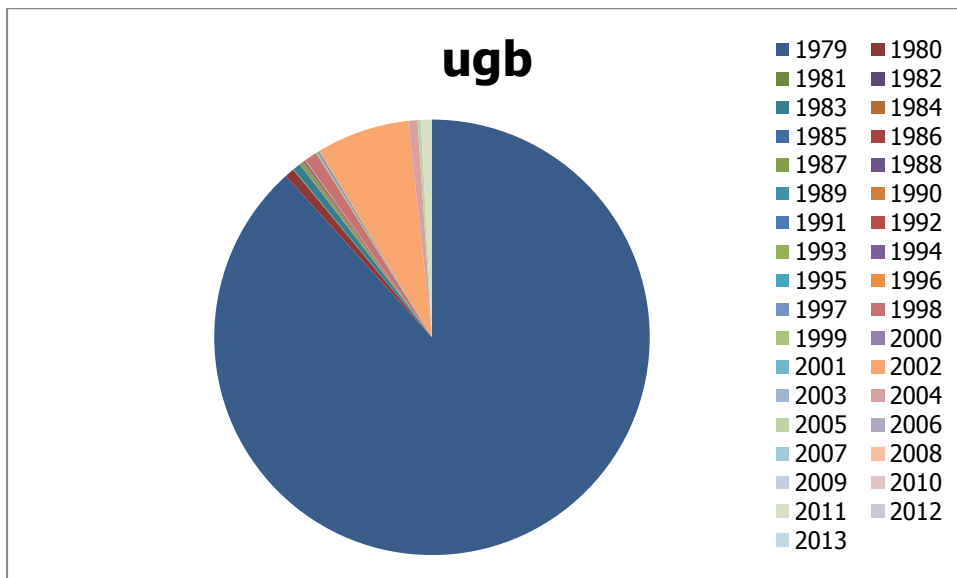
Op het oog het meest samenhangende met de contouren zijn de 'urban growth boundaries' die rond een beperkt aantal stedelijke gebieden in de Verenigde Staten zijn getrokken, zoals rond Portland Oregon (zie afbeelding 2).



Afbeelding 2: Urban growth Boundary rond Portland, Oregon (<http://www.oregonmetro.gov>)

Deze urban growth boundary (UGB) is oorspronkelijk in 1979 vastgesteld en omvatte toen een gebied van 92 duizend hectare. Tussen 1979 en 2014 is deze veelvuldig aangepast (afbeelding 2) en omvat nu 104 duizend hectare. Het resultaat is dat het gebied binnen de contour nu 13% groter is dan in 1979. Dit komt uit op een groei van nog geen 0,4% per jaar. Binnen deze UGB wonen zo een 1,5 miljoen mensen (ca. 1500 inwoners per km²). Ter vergelijking Zuid-Holland is ongeveer 342 duizend hectare met 3,5 miljoen inwoners. De dichtheid van bestaand bebouwd gebied in Zuid-Holland (volgens het CBS wonen in de bevolkingskernen (minimaal 25 woningen of 50 inwoners) van Zuid-Holland 3,3 miljoen mensen op 66 duizend hectare¹: ca. 5000 inwoners per km²) is echter aanzienlijk hoger dan binnen de UGB van Portland.

¹ Zie <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80706ned&D1=0,52-53,63-64,70-71,78,83,85-86&D2=2158&HD=140304-1601&HDR=T&STB=G1>



Afbeelding 2 Uitbreidingen van de UGB van Portland (samengesteld op basis van: http://library.oregonmetro.gov/files/ugb_expansion_history.pdf)

Er is onderzoek uitgevoerd naar de effecten die diverse UGB's (Portland is het meest bekende, maar lang niet het enige voorbeeld in de VS) hebben op de grondmarkt. Dit onderzoek is echter vaak niet rechtstreeks gericht op de ontwikkeling van de grondmarkt, maar meer indirect op bijvoorbeeld de kans dat een bepaalde gebied (binnen of buiten) de UGB verstedelijkt raakt (Dempsey en Plantinga, 2013). Toch zijn er ook studies die maar zeer beperkt grondmarkteffecten vinden en dit onder andere relateren aan het feit dat binnen de UGB altijd ruimte dient te zijn voor 20 jaar ruimtelijke ontwikkeling (Jaeger *et al.*, 2012), waardoor er geen schaarstepremie ontstaat. Overigens voor individuele grondeigenaren kunnen er volgens deze auteurs wel verschillen zijn. Positief voor grondeigenaren die een (voor het overige) minder gunstige locatie hebben binnen de UGB en negatief voor de grondeigenaar net buiten de UGB.

Een recente uitzondering op het gegeven dat veel onderzoeken geen grondmarkteffecten bestuderen, vormt een onderzoek van Mathur (Mathur, 2014) naar de invloed van een UGB op woning- en grondprijzen in King County (Seattle en omgeving) in de staat Washington. Mathur kwam tot de volgende 4 conclusies.

1. De grondprijzen binnen de UGB verschilden niet naar gelang de afstand tot de contour. Dit beoordeelde Mathur als overeenkomstig de verwachting dat UGB's geen effect hebben op grondprijzen indien er binnen de contour zicht is op het beschikbaar komen van voldoende bouwrijpe grond.
2. De grondprijzen buiten de UGB varieerden ook niet naar gelang de afstand tot de contour hetgeen overeenkwam met de verwachting dat dit niet zou gebeuren in situaties waarin marktpartijen niet verwachten dat de contour zal worden uitgebreid.
3. De grondprijzen binnen de UGB zijn met 230 procent gestegen
4. De woningprijzen binnen de UGB zijn met 1,3 procent gedaald

De conclusies 3 en 4 lijken in tegenspraak met elkaar te zijn, maar Mathur schrijft ze toe aan het gegeven dat binnen de UGB infrastructurele ontsluiting van de locatie goed is, waardoor de prijs voor de ruwe bouwgrond stijgt. De daling van de woningprijzen verklaart Mathur (Mathur, 2014) vanuit het voldoende beschikbaar zijn van ontwikkelingsruimte voor woningen in de plannen. Binnen de UGB zijn

locaties aangewezen die voldoende ontwikkelingsruimte bieden voor de komende 20 jaar. Er is dus geen schaarste gecreëerd.

Het begrip UGB dat het ook werd gebruikt voor onderzoek dat ruimtelijk beleid evalueert elders, zoals in Zwitserland (Gennaio *et al.*, 2009). Dit onderzoek kijkt echter niet naar effecten op de grondmarkt. Onderzoek rond de UGB rond Melbourne (Australië) heeft wel gekeken naar de effecten op grondprijzen (Buxton and Taylor, 2010). Ook hier was er sprake van een UGB met uitbreidingsruimte voor minimaal 15 jaar. Daar waar de contour constant was, zorgde dit volgens het onderzoek tot stabiliteit op de grondmarkt.

4 Relevantie onderzoek voor Zuid-Holland

Er is geen specifiek onderzoek gevonden dat rechtstreeks inzicht biedt over de impact van het afschaffen van de bebouwingscontouren op de grondmarkt.

Wel is onderzoek uitgevoerd over de relatie tussen restrictief ruimtelijk beleid en economische ontwikkeling. Hieruit blijkt dat beperking van de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden kan leiden tot minder economische ontwikkeling. Dit onderzoek is evenwel onvoldoende precies in de omschrijving van het ruimtelijk beleid om de impact van de huidige beleidswijziging mee te bepalen. Meer relevant is het onderzoek naar UGB's. Belangrijk aandachtspunt hierbinnen is dat uit dit onderzoek blijkt dat het instellen van UGB's niet leidt tot schaarste op de woningmarkt, omdat in de onderzochte regio's er sprake was van voldoende ruimte voor ontwikkeling. Indien het afschaffen van het contourenbeleid wordt geïnterpreteerd als het instellen van een nieuwe contour, namelijk die van de grens bestaand bebouwd gebied, dan zou dit betekenen dat Zuid-Holland door het opheffen van de contouren niet meer aan deze voorwaarde voldoet. Het is immers niet vanzelfsprekend dat overal binnen bestaand bebouwd gebied voldoende ruimte voor ontwikkeling is. Dit zou (op termijn) kunnen leiden tot schaarste aan woningbouwlocaties met allerlei prijseffecten van dien.

Het provinciale ruimtelijke beleid is echter breder dan een voorkeur voor het bouwen in bestaand bebouwd gebied. Het beleid blijft via regionale programmering ruimte bieden om de benodigde woningbouwcapaciteit te realiseren in de groene ruimte. Anders dan in het verleden is de provincie hier niet vooraf sturend, hetgeen kan leiden tot een verspreiding van verwachtingswaarde over gebieden die zijn aangeduid als beleids categorie 3. Dit kan leiden tot planologische schaduwwerking die remmend werkt op de grondmobiliteit tussen agrarische bedrijven. Dit kan negatief uitwerken op de agrarische bedrijfsvoering in deze gebieden.

Het provinciale omgevingsbeleid houdt zoals gezegd niet op bij het benoemen van een voorkeur voor bebouwing in bestaand stedelijk gebied. Er zal een regionale programmering plaatsvinden van ruimtelijke ontwikkeling. Voor woningbouw betekent dit indien de noodzaak is aangetoond en er geen ruimte is in bestaand bebouwd gebied regio's kunnen voorstellen dat er uitbreiding kan plaatsvinden. Gegeven de hierboven geschetste onderzoeksresultaten is het hierbij de uitdaging om te komen tot een voorspelbaar beleid waarin voldoende locaties worden aangewezen. Hier zijn wel een aantal opmerkingen over te maken.

1. Streekplanning begon in Nederland (op grond van de Woningwet, zoals geamendeerd in 1931) met regionale (intergemeentelijke) streekplancommissies. In Nederland zijn toen 29 streekplancommissies gevormd waarin gemeenten gezamenlijk tot streekplanning moesten komen (Postuma, 1991). Dit was geen succes. Ondanks deze inspanningen is er in heel Nederland voor de oorlog maar een streekplan vastgesteld (kustzone Zeeuws Vlaanderen). In de wederopbouwperiode kreeg de provincie een veel meer sturende rol en dat leidde tot een bloeiende streekplanpraktijk. Zijn er voldoende waarborgen in het proces die bewerkstelligen dat op tijd knopen worden doorgesneden?
2. Ook als regionale programmering werkt kan het gebeuren dat de uitkomsten hiervan niet worden overgenomen in het provinciale beleid. Ergens achteraf in het proces is een rol voor provinciale staten om transformaties al dan niet te accepteren. Het lijkt, gegeven het belang

dat aan kenbaarheid en inzichtelijkheid van het ruimtelijk beleid wordt gehecht, aanbevelingswaardig als Provinciale Staten geen onvoorspelbare factor worden in het proces. Wellicht zouden PS er goed aan doen vooraf duidelijkheid te bieden.

Zoals reeds is aangegeven, kan er een effect worden verwacht op de grond en woningprijzen binnen de UGB: immers het aanbod wordt schaarser. Het onderzoek geeft aan dat deze effecten kunnen uitblijven indien binnen de UGB voldoende ruimte is voor stedelijke ontwikkeling en dat er daarnaast ook zekerheid is over dat deze ruimte ook wordt goed ontsloten (Mathur, 2014). Echter in Zuid-Holland kan worden gesteld dat met het loslaten van contouren (die voldoende ruimte boden voor toekomstige uitbreidingen) deze zekerheid mogelijk niet meer ontstaat. Voldoende aanbod aan locaties, kan evenwel worden verzekerd indien vanuit de markt er vertrouwen ontstaat dat de regionale programmering en het adhoc aanwijzen van transformatielocaties in gebiedsklasse 3 leidt tot voldoende aanbod van woningen. Anders dan bij de UGB kan er echter wel onzekerheid op de grondmarkt zijn over de vraag waar dit aanbod ontstaat hetgeen kan leiden tot planologische schaduwwerking in het landelijk gebied. Als de kwaliteit van het plan en niet de kwaliteit van de locatie leidend is, komt veel meer grond in potentie in aanmerking voor ontwikkeling. Het beleid stelt voorts een grotere rem op ontwikkelingen boven de 3 hectare dan op kleinere ontwikkelingen. Deze twee aspecten kunnen leiden tot een verspreiding van verwachtingswaarde over een groter gebied. Dit kan negatieve effecten hebben op de agrarische grondmobiliteit. Een en ander is afhankelijk van de uitwerking van het beleid in de praktijk.

Bovenstaande aspecten kunnen als aandachtspunt bij de uitwerking van de Ontwerp Visie Ruimte en Mobiliteit worden meegenomen. Het is thans echter nog te vroeg om vast te stellen of inderdaad in voldoende mate is verzekerd dat negatieve effecten op de grondmarkt zullen uitblijven.

Bijlage A Referenties

- Ball, M. (2011) Planning delay and the responsiveness of English housing supply, *Urban Studies* 48(2), 349-62.
- Bemmel, B. van en R. Kuiper (2010) Dure grond als indicator voor functieverandering: planologische duidelijkheid leidt tot matiging grondprijis, *ROM* 28(4), 12-14.
- Buitelaar, E. (2007) *The Costs of Land Use Decisions: Applying Transaction Cost Economics to Planning and Development*, Blackwell, Oxford.
- Buxton, M. en E. Taylor (2010) Urban Land Supply, Governance and the Pricing of Land, *Urban Policy and Research* 29(1), 5-22.
- Callcutt, J. (2007) *The Calcutt Review of Housebuilding Delivery*, Communities and Local Government Publications, Wetherby,
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070130001032/http://callcuttreview.co.uk/downloads/callcuttreview_221107.pdf (ingezien 28/02/2014).
- Cheshire, P. en S. Sheppard (2004) Land markets and land market regulation: progress towards understanding, *Regional Science and Urban Economics* 34(6), 619-37.
- Cheshire, P.C. en C.A.L. Hilber (2008) Office space supply restrictions in Britain: The political economy of market revenge, *Economic Journal* 118(529), F185-F221.
- Chi-man Hui, E. en V. Sze-mun Ho (2003) Does the planning system affect housing prices? Theory and with evidence from Hong Kong, *Habitat International* 27(3), 339-59.
- Dempsey, J.A. en A.J. Plantinga (2013) How well do urban growth boundaries contain development? Results for Oregon using a difference-in-difference estimator, *Regional Science and Urban Economics* 43(6), 996-1007.
- EUROSTAT (2012) Land prices and rents - annual data, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- Gennaio, M.-P., A.M. Hersperger en M. Bürgi (2009) Containing urban sprawl—Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan, *Land Use Policy* 26(2), 224-32.
- Jaeger, W.K., A.J. Plantinga en C. Grout (2012) How has Oregon's land use planning system affected property values?, *Land Use Policy* 29(1), 62-72.
- Koomen, E., J. Dekkers en T. van Dijk (2008) Open-space preservation in the Netherlands: Planning, practice and prospects, *Land Use Policy* 25(3), 361-77.
- Korthals Altes, W.K. en E. Van Rij (2005) *Grondmobiliteit [Land Mobility]* Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Utrecht.
- Kuhlman, J.W., J. Luijt, J. van Dijk, A.D. Schouten en M.J. Voskuilen (2010) *Grondprijiskaarten 1998-2008*, Wageningen, <http://edepot.wur.nl/137665> (ingezien 03/03/2014).
- Mathur, S. (2014) Impact of Urban Growth Boundary on Housing and Land Prices: Evidence from King County, Washington, *Housing Studies* 29(1), 128-48.
- Monk, S. en C.M.E. Whitehead (1999) Evaluating the Economic Impact of Planning Controls in the United Kingdom: Some Implications for Housing, *Land Economics* 75(1), 74-93.
- Mori, H. (1998) Land Conversion at the Urban Fringe: A Comparative Study of Japan, Britain and the Netherlands, *Urban Studies* 35(9), 1541-58.
- Munton, R. (2009) Rural land ownership in the United Kingdom: Changing patterns and future possibilities for land use, *Land Use Policy* 26(SUPPL. 1), S54-S61.
- Needham, B. (1992) A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherlands, *Urban Studies* 29(5), 669-86.
- Postuma, R. (1991) Strijd om het Streekplan: aan de wieg van de regionale ruimtelijke planning (1920-1950), Werkgroep PSVA, NIROV, Den Haag.
- Rouwendaal, J. en J.W. van der Straaten (2007) Measuring welfare effects of spatial planning, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 98(2), 276-83.
- Silvis, H. en M. Voskuilen (2013) Agrarische grondmarkt tweede kwartaal 2013, Wageningen: LEI/WUR, <http://edepot.wur.nl/278963> (ingezien 13/03/2014).

Vermeulen, W. en J. van Ommeren (2009) Does land use planning shape regional economies? A simultaneous analysis of housing supply, internal migration and local employment growth in the Netherlands, *Journal of Housing Economics* 18(4), 294-310.

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving

Faculteit Bouwkunde, TU Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Postbus 5030, 2600 GA Delft

Telefoon: +31 (0)15 278 30 05

E-mail: OTB-bk@tudelft.nl

www.otb.bk.tudelft.nl