

*De Balie, politiek-cultureel centrum te Amsterdam, organiseerde dit voorjaar een programma over het platteland onder de titel **Hollandse Landdag**. Na een aantal voorafgaande excursies rondom Amsterdam was er op 19 juni een afsluitende dag in De Balie zelf. De laarzen en de zonnebril konden thuisblijven; nu werd binnen gediscussieerd en geluisterd. Naast een aantal gesprekken en debatten werd de deelnemers aan deze dag ook een groot spel geboden. In het spel **Landlust** is de ruimtelijke ontwikkeling rondom Amsterdam tot Monopolyachtige eenvoud teruggebracht.*



Foto: In Natura/Frans Poptie Fotografie

Spel

Landlust is een spel waarin vier partijen een opdracht moeten verwezenlijken. Die partijen zijn de gemeente Amsterdam, natuurbeschermers, projectontwikkelaars en boeren. Een opdracht voor de boeren is bijvoorbeeld: realiseer een modern en intensief agrarisch bedrijf, door de gebieden Haarlemmermeer, Flevo-polder en IJmeer (Markerwaard!) te verwerven. Strategisch ruilen, bluff, onderhandeling, bespelen van de publieke opinie, een lange termijn blik en een dosis geluk maken één partij tot de meest succesvolle. Landlust speelt zich af in de omgeving van Amsterdam: Waterland, de duinen, Haarlemmermeer, het Gooi, de Utrechtse Heuvelrug, de plassen. In die gebieden is het soms stil en leeg. Maar elke vierkante meter van de Amsterdamse omgeving is van iemand en is in gebruik. Zo zijn er de bewoners, vele honderden boeren, de natuurbeschermingsorganisaties, de nutsbedrijven, recreatie- en waterschappen, de gemeenten, de projectontwikkelaars, Rijkswaterstaat, Schiphol, de provincie en het Rijk. Hun belangen lopen uiteen: stadsbewoners bijvoorbeeld willen het liefst dat boeren, organisaties of de overheid er zorg voor dragen dat je op een vrije dag een prettig tochtje naar buiten kunt maken. Soms is men bereid daar aan bij te dragen, door bijvoorbeeld biologische producten te kopen of lid van Natuurmonumenten te worden. Aan de andere kant betekent de drang naar ruime woningen, de spectaculaire groei van de mobiliteit en de veranderende bedrijvigheid dat het platteland daarom van gezicht verandert. Door alle plannen en veranderingen is de vraag naar grond enorm groot. Er zijn maar weinig landgebruikers die van hun grond af willen. En als ze dat eventueel willen, dan vragen ze daarvoor een prijs. De honger naar grond - Landlust - en het feit dat er partijen in het spel zijn met veel geld en veel macht (speculanten!) drijven de prijs van grond op; die wordt vooral door de 'verwachtingswaarde' bepaald.

Fragmentatie van het platteland

Het spel Landlust heeft deze verwickelingen als uitgangspunt. Doel van het spel is winnen. Winnen kan door de opdracht te realiseren. Iedere partij heeft de keuze uit twee 'stijlen' van opdrachten. Zo kan de natuurbescherming gaan voor de klassieke opvatting en een aantal fraaie terreinen verwerven of een moderne opdracht uitvoeren en een ecologische verbinding realiseren. Voor het uitvoeren van de opdracht zijn er 4 ronden. De opdracht noodzaakt het verwerven van nieuw land. Dat vraagt om het ruilen met medespelers. Het publiek kan via referenda - door de spelers aangevraagd - aan het spel deelnemen. Natuurlijk is in Landlust de realiteit sterk vereenvoudigd. Maar omdat het spel op onderhandeling gebaseerd is, geeft het zicht op de verwickelingen in

de 'echte wereld'. En hoewel een gebied als Waterland van een andere schaal is dan bijvoorbeeld een boerenbedrijf, stelt Landlust met het noemen van dergelijke gebieden ook de fragmentatie van het platteland aan de orde. Waterland, Haarlemmermeer en Heuvelrug zijn geografisch, cultureel en historisch samenhangende gebieden. Ruimtelijke ontwikkelingen betekenen vaak de teloorgang van die samenhang. Tenslotte biedt het spel door het gebrek aan nuance en de beperkte speeltijd, de kans om ongecompliceerd voor of tegen te zijn en te handelen met een zeker opportunisme; een gegeven, dat soms meer dan we bereid zijn toe te geven de ruimtelijke ordening bepaalt.

Grondpolitiek

Op de Hollandse Landdag werd de realiteit van Landlust treffend geïllustreerd door het debat over grondpolitiek dat aan het spelen van het spel vooraf ging. Aan de tafel, waarop het spel al was opgesteld, werd door een keur aan ter zake deskundigen onder leiding van Rudi van Meurs, grondpolitiek of, zoals Van Meurs het stelde, 'het ontbreken van grondpolitiek' besproken.

Het debat over grondpolitiek begon gedeceerd met de stelling, dat de woningprijs in Nederland veel te hoog ligt ten gevolge van speculatie. Dat was een stelling, die door de verschillende gesprekspartners niet gedeeld werd; hij kan namelijk ook worden omgedraaid. De hoge huizenprijs bevordert hoge grondprijzen. Maar wel waren de sprekers het eens over het feit, dat de huidige wijze van totstandkoming van grondprijzen weinig stimulans tot effectief ruimtegebruik geeft. Zo publiceerde NYFER (Nyenrode Forum For Economic Research) onlangs een onderzoek onder de titel *Geld uit grond*, waarin wordt vastgesteld dat er te weinig geld voor de aanleg van een collectief goed als infrastructuur is, terwijl aanleg daarvan wel tot een forse grondprijsstijging leidt. Het rapport verkent potentiële wettelijke instrumenten om een deel van dergelijke waardeverhogingen te benutten als financiering van collectieve zaken. NYFER is niet de eerste en ook niet de laatste die meent dat het anders moet. Over de noodzaak van een veranderde grondpolitiek bestond aan tafel overeenstemming. Maar, zo memoreerde voorzitter Meurs, niet voor niets viel in 1977 het kabinet Den Uyl naar aanleiding van de motie De Becker. Ook eerdere kabinetten, die van Cals en Drees, vielen over aan grondpolitiek gerelateerde zaken. Ter oprissing: het kabinet Den Uyl beoogde een belangrijke wijziging in het beleid ten aanzien van grondtransacties. Ten eerste wilde Den Uyl een wetswijziging, die gemeenten binnen aan te wijzen gebieden voorkeursrecht bood. Een eigenaar moet in dat geval eerst de gemeente grond te koop aanbieden. Volgt

Informatie

Architectuur Lokaal participeerde in de *Hollandse Landdag* en gaf landschapsarchitect Noël van Dooren opdracht voor een inhoudelijke bijdrage, die in overleg met De Balie (Sandra Rottenberg) resulteerde in het spel Landlust. Het spel, vormgegeven door Jacques Kriek, meet ongeveer 1 bij 3 meter. Er kunnen 4 partijen aan meedoen, die als team bestaande uit meerdere personen kunnen opereren. Hoewel het spel als uitgangspunt de omgeving van Amsterdam heeft, zijn de thema's die via de opdrachten en kanskaarten naar voren komen, algemeen.

Architectuur Lokaal biedt de mogelijkheid aan bestuurders, ambtenaren, ontwerpers en belangengroepen gebruik te maken van het spel. Geïnteresseerden kunnen bij Architectuur Lokaal informatie krijgen.

Architectuur Lokaal
zie colofon

De Balie
Kleine Gartmanplantsoen 10
1017 RR Amsterdam
tel. 020-5535151
fax 020-5535155
e-mail: balie@balie.nl
http://www.balie.nl

geen overeenstemming over de prijs, dan kan de rechtbank een prijs vaststellen. Pas als de gemeente geen interesse heeft, kan de grond aan derden worden aangeboden.

Hoewel ingrijpend was dit geen beladen wetswijziging. Dat gold wel voor de parallelle wijziging van de Ontheeningswet. Die hield in dat schadeloosstelling bij onteigening voortaan niet op basis van *marktwaarde* maar van de veel lagere *gebruikswaarde* zou plaatsvinden. De daadwerkelijke kabinetscrisis ontstond uit ogenschijnlijk een zijlijn, namelijk de onbevredigende regeling van negatieve 'ontwikkelingschade'. Dat was een in de Wet Ruimtelijke Ordening vastgelegde schadevergoeding voor gederfde opbrengsten ten gevolge van planologische ontwikkelingen. Die regeling functioneerde niet goed. De hoge prijzen die voor grond werden betaald, maakten een discussie overbodig. De nieuwe situatie die Den Uyl voorstelde, maakte het afdoende voorzien in negatieve ontwikkelingschade voor het CDA een harde eis. Die werd niet ingelost en de crisis was een feit.

Aardig pensioen

Mag dit een vrij technische kwestie lijken, het debat in De Balie was zo interessant omdat het pijnlijk duidelijk maakte hoezeer een goede grondpolitiek ruimtelijke ontwikkeling kan mogelijk maken. Zo betoogde voorman Schermerhorn van de WLTO (Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie), in het dagelijks leven veeboer in Waterland, dat de hoge grondprijzen voor de op continuïteit gerichte agrarische bedrijven een ramp is. Ook bij transacties binnen de agrarische wereld werkt de hoge marktwaarde onverbidlijk door. 'De grondprijzen zijn voor een agrarisch bedrijf twee keer in je leven interessant: als je het aankoopt en als je het doorgeeft', aldus Schermerhorn. 'Met de huidige prijzen is dat overgeven aan de volgende generatie soms gewoon onmogelijk. Maar voor de boer die stopt is het een aardig pensioen. Het dramatische is dat het voortdurend bijdraagt aan de *rat race* om een zo hoog mogelijke productie van die dure grond te halen.' Schermerhorn benadrukte, dat de effecten van de hoge grondprijzen niet onderschat mogen worden: 'Als in de Haarlemmermeer een bedrijf van de hand gaat voor f. 750.000,00 per hectare, is dat tot in Noord-Groningen merkbaar. Maar natuurlijk is dat een bedrag, waarvoor ik de tranen ook wel binnenhoud.' Hij suggereert de doelbewuste stimulering van uitgekochte boeren om te herinvesteren in Nederland, te stoppen. Juist dat heeft een prijsopdrijvend effect tot in de verste hoeken van Nederland. 'Stimuleer maar liever dat iemand in Polen opnieuw begint', aldus Schermerhorn.

Friso de Zeeuw, directeur Bouwfonds, merkte met het nodige *understatement* op, dat Bouwfonds 'niet zoveel last heeft' van het ontbreken van een adequate grondpolitiek. Overigens bestreed hij dat de waardestijging van grond op zich reden is om actief in die markt te zijn. Vooral bij realisatie van woningen doet zich de feitelijke waardevermeerdering gelden. 'Wij kopen bouwclaims in', aldus De Zeeuw, 'en als de bestemming aangeeft, dat er gebouwd mag worden, gaat de particulier die de bestemming zelf kan realiseren in Nederland voor.' En precies dat is zo'n heikel punt. Zo werd een niet nader genoemde ontwikkelaar in Barendrecht aangehaald, die de openheid van de overheid aangaande de VINEX roemde. 'Dat waren nog eens tijden', aldus deze blijde ontwikkelaar. Maar, zo gaf De Zeeuw aan, hoewel de nadelen van speculatie duidelijk zijn, is voor veel gemeenten de samenwerking met ontwikkelaars meer dan ooit noodzakelijk. Niet zelden verwerft Bouwfonds grond, op verzoek van gemeenten, om daarmee de risico's voor de lokale overheid te beperken en de snelheid van handelen te vergroten.

Lachende ontwikkelaars

Onderzoeker Van der Zande van het Staringcentrum rekende voor, hoe lastig de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur is, niet alleen door de hoge grondprijzen, maar ook door de snelle verandering. 'De inkt van het regeerakkoord van Paars was nog niet droog of er moest alweer 2 miljard bij om de stijgende prijzen op te vangen'. Van der Zande stelde vast, dat het denken over grondprijzen en waardevermeerdering veel te veel per sector gaat. Zo wordt door de gemeentelijke grondbedrijven, die het nodige garen spinnen bij de explosieve stijgingen, nog altijd nauwelijks geïnvesteerd in het buitengebied. Terwijl er grote consensus is over de noodzaak van

een aangenaam en gezond landschap rondom de stad, ontstaan er wel collectieve voorzieningen in de bestaande stad. Er is echter nog steeds geen structurele overdracht vanuit de grote stadsontwikkeling - zoals die in de VINEX-operatie plaatsvindt - naar het omringende land. Dientengevolge moet met een krappe beurs, voornamelijk door instanties die op het buitengebied gericht zijn, grond voor natuur of openbaar terrein worden opgekocht. De prijs daarvan is meestal afgestemd op de nabije stedelijke ontwikkeling en daarmee is de beurs snel leeg. Ook het landbouwbedrijf, dat vanwege extensivering meer grond nodig heeft, kan dat doel bij hoge grondprijzen maar moeilijk realiseren. De Schutter, ambtenaar bij de Dienst Landelijk Gebied, voegt daar aan toe dat het huidige grondbeleid grote onrechtvaardigheid introduceert. 'Het individu dat toevallig grond heeft in een gebied dat van bestemming verandert en tot woningbouwgebied bestempeld wordt, vallen enorme sommen geld ten deel'. In dat licht wordt door verschillende sprekers de financiële bijdrage van de overheid aan stadsuitbreidingen van vraagtekens voorzien. 'In de tachtiger jaren was subsidie reëel', aldus onderzoeker Marlet van NYFER. 'Nu niet. Dat de overheid 4 miljard bijdraagt aan Leidsche Rijn - de ontwikkelaars lachen zich ziek! Zo'n uitbreiding kan geheel zelfvoorzienend zijn in financieel opzicht. Dat geldt ook voor de Noord-Zuidlijn, die enorme gunstige gevolgen heeft voor de Zuid-As, maar een exploitatieheffing is afgeschoten door de Raad van State'.

Politiek taboe

Gespreksleider Van Meurs memoreerde, dat minister Pronk het thema van de grondpolitiek weer op de agenda heeft gezet. Heeft hij kansen? De gesprekspartners zien weinig perspectief voor ingrijpende wijzigingen, hoe wenselijk die ook zijn. Fijntjes wordt er gewezen op de motie De Becker, waar het kabinet Den Uyl over viel. De verschillen in grondprijzen waar het toen over ging, zijn slechts een fractie van de verschillen nu. De Zeeuw stelt echter vast, dat binnen het bestaande juridisch kader tal van onbenutte mogelijkheden zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor het begrip baatbelasting, waarmee een deel van waardeverhoging kan worden teruggevorderd ten bate van de gemeenschap. Zo is de herinrichting van de binnenstad van Breda mede gefinancierd door winkeliers en ondernemers middels *baatbelasting*. Ook wordt gewezen op het onteigeningsinstrument. Hoewel een zwaar politiek taboe, heeft dat veel ruimere toepassingsmogelijkheden dan die nu benut worden. En de rolpatronen, aldus Van der Zande, moeten aan het schuiven. Als een boer makkelijker natuurdoelen kan realiseren of een landgoed kan ontwikkelen, verkleint de tussenhandel in grond aanzienlijk. Tenslotte wordt ook de Natuurbeschermingswet genoemd als instrument met onbenutte mogelijkheden. Maar, zo stelt de tafel vast, de hoge grondprijzen komen natuurlijk ook de overheid goed uit. En dat op zichzelf is geen gunstige uitgangspositie voor politieke daadkracht. Na het pittige en geanimeerde gesprek was het spel, omdat het zonder geld gespeeld wordt, bijna een anachronisme. Maar op basis van ruilen bleek een 'voortvarende grondpolitiek' ook mogelijk. In anderhalf uur tijd lukte het de boeren hun opgave te realiseren door in de laatste ronde een kongsi met de natuurbeschermers te sluiten. De natuurbeschermers hadden als opdracht gekozen om een ecologische verbinding tussen de duinen en Flevoland te realiseren. De boerenpartij poogde een groot extensief bedrijf op te zetten door de gebieden Waterland en Gooi- en Vechtstreek te verwerven. Door een overeenkomst waarbij de natuurbeheerders hun percelen in Waterland door boeren lieten beheren, was hun gezamenlijk bezit in de ogen van de spelleider voldoende om aan de opdracht te voldoen. Met enig realisme stelde de projectontwikkelaar in het spel vast, dat een publiek referendum tegen deze deal weinig kans maakte. En zo troefde, enigszins tegen de werkelijkheid in, de ogenschijnlijk zwakste partij de andere spelers af. Spelers en publiek waren het na afloop over één ding eens: hoewel niet geheel werkelijkheidsgetrouw, is *Landlust* een opwindende manier om te debatteren over ruimtelijke ontwikkeling van een gebied en om bekende stellingen daarbij te doorbreken. Moeiteloos blijken zachtvaardige natuurbeheerders genadeloze projectontwikkelaars te worden, worden 'referenda-rechten' verhandeld alsof het pakken melk zijn, worden de publieke emoties bespeeld en worden onverwachte pacts gesloten. Het grote geld bleek daarvoor niet nodig.