

VAN WIE IS DE RUIMTE?

Speculeren over grond(beginselen)

*Edwin Buitelaar**

Nederland staat voor een grote ruimtelijke metamorfose. Woningbouw, klimaatadaptatie, energietransitie, natuurontwikkeling: het moet allemaal een plek krijgen in een beperkte ruimte. Dit vraagt niet alleen om een goed ruimtelijk ontwerp, ook moet het ontwerp van het bestaande institutionele systeem tegen het licht worden gehouden. Dit essay verkent de historische ontwikkeling en de rechtvaardiging van het eigendomsrecht. Het constateert dat het recht om private controle over grond uit te oefenen beter te rechtvaardigen is dan het recht om inkomsten uit grond toe te eigenen. In de praktijk zien we echter het omgekeerde gebeuren: het controlerecht is in de loop van de tijd steeds verder ingeperkt door wet- en regelgeving, terwijl het inkomensrecht goeddeels ongemoeid is gelaten. Het belasten van inkomsten uit grond kan echter op voorhand een aantal positieve effecten met zich

* Edwin Buitelaar is onderzoeker stedelijke ontwikkeling bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en hoogleraar binnen het departement Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht. Hij dankt Rutger Claassen, Marc Hanou, Peter Pelzer en Max Weghorst voor hun commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

meebrengen, zoals het beperken van speculatie, het verminderen van vermogensongelijkheid en efficiënter ruimtegebruik. Dit rechtvaardigt een diepgaander vervolgvormgeving.

Inleiding

Grote opgaven in een beperkte ruimte: dat is de ruimtelijke uitdaging waar Nederland de komende decennia voor staat (PBL, 2021). Dit gaat niet alleen om het passen en meten van ruimtelijke ‘claims’ vanuit onder andere de woningbouw, de energietransitie en de circulaire economie, het is een majeure operatie die ingrijpt op belangen, conventies en culturen. Het gaat niet alleen om een ruimtelijke, maar ook om een systemische transitie. Een van de fundamenteën waar ruimtelijke vakgenoten (o.a. Pelzer, 2021) steeds nadrukkelijker over ‘speculeren’, is de rol van het ‘heilige’ – naar Rousseau – eigendomsrecht (Claassens, 2020).

Er zijn de nodige voorbeelden waaruit blijkt dat het eigendomsbegrip zoals we dat in Nederland kennen sinds de eerste helft van de negentiende eeuw, de opgaven van de eenentwintigste eeuw in de weg staat. Denk aan woningbezitters die door de waardeverhoging van hun woning aan zodanige vermogensopbouw doen dat de ongelijkheid in de samenleving en de ontoegankelijkheid van de woningmarkt zorgwekkende vormen aannemen. Denk aan grondspeculanten die in gebieden met een hoge verwachtingswaarde, zoals Rijnburg bij Utrecht, grond verwerven, die in kleine percelen onderverdelen, om ze vervolgens een voor een aan particulieren te verkopen, die daarmee anticiperen op uitkoop door ontwikkelaars of gemeenten.¹ En denk aan agrarische bedrijven die niet mee willen in de landbouwtransitie, die van belang is voor natuur, gezondheid en waterkwaliteit. Dit zijn allemaal voorbeelden waarbij het private eigendomsrecht op gespannen voet staat met publieke belangen.

1 Het Financieel Dagblad, ‘Grondspeculatie in Nederland: vergeefs wachten op de hijskranen’, 13 april 2019.

Vanuit de overtuiging dat de opgaven van dit moment niet alleen een ruimtelijk ontwerp vragen, maar ook een ander institutioneel ontwerp (zie ook Pelzer & Hajer, 2022), heb ik tot doel de morele grondslag van het eigendomsbegrip te verkennen en ter discussie te stellen. Allereerst schets ik de ontwikkeling van het moderne eigendomsbegrip en de toenemende ‘vermaatschappelijking’ ervan sinds het einde van de negentiende eeuw. Daarna laat ik zien dat die vermaatschappelijking asymmetrisch is wanneer we het eigendomsrecht verder uitsplitsen naar controlerechten en inkomensrechten. Het recht om je grond te gebruiken zoals je wilt, is in de loop der tijd verder ingeperkt geraakt, terwijl het recht om er inkomsten uit te genereren nauwelijks beperkt is – grond wordt hoegenaamd niet belast. Dat inkomensrecht verdient op morele gronden meer inperking.

Oorsprong en ontwikkeling: geleidelijke ‘vermaatschappelijking van de eigendom’

Een belangrijk moment in de ontwikkeling van ons moderne eigendomsbegrip vormt de Franse Revolutie (1789), die uiteindelijk, onder andere, uitmondde in de *Code civil* (1804). Dit wordt over het algemeen gezien als het moment dat leidde tot de ‘vrijmaking van de eigendom’ (Van den Bergh, 1988). In Nederland kreeg dit pas formeel zijn beslag in 1838 in het Burgerlijk Wetboek (oud BW):

‘Eigendom is het regt om van eene zaak het vrij genot te hebben en daarover op de volstrekste wijze te beschikken, mits men er geen gebruik van make, strijdende tegen de wetten of de openbare verordeningen, daargesteld door zoodanige magt die daartoe, volgens de Grondwet, de bevoegdheid heeft, en mits men aan de regten van anderen geen hinder toebrengt; alles behoudens de onteigening ten algemene nutte tegen behoorlijke schadeloosstelling, ingevolge de Grondwet.’ (art. 625 oud BW)

Alhoewel die formele bekrachtiging op nationaal niveau pas relatief laat plaatsvond en sterk geïnspireerd is door de Franse *Code civil*,

heeft Nederland in vergelijking tot andere landen een veel langere traditie van verhandelbaarheid van eigendom. Al in de zeventiende eeuw handelden stedelijke burgers in grond (Teijmant, 1988, p. 306).

Met de vrijmaking van eigendom ontstonden twee typen vrijheden en kwam er een einde aan het feodale stelsel van (adellijke) leenheren en (horige) leenmannen (Van den Bergh, 1988; Claassens, 2020). De eerste vrijheid is zeggenschap over de regering waaraan men was onderworpen. Tot die tijd leverde alleen het hebben van grond politieke rechten op. Maar door de groei van de stedelijke burgerij en van haar economische macht was het niet langer houdbaar dat een handjevol adellijke lieden door hun grondeigendom over stemrecht beschikten. De tweede vrijheid betekent een zo groot mogelijke zeggenschap over een zaak (zoals grond) en zonder wederdiensten aan een bovengestelde. Er ontstond een striktere scheiding tussen eigendom (*dominium*) en heerschappij (*imperium*). De codificatie van het privaatrechtelijke eigendomsrecht in het Burgerlijk Wetboek kwam tot stand tijdens wat ook wel de hoogdagen van het liberalisme genoemd kunnen worden. Dit vond ook zijn weerslag in de vorm van liberale ruimtelijke ordening (De Klerk & Van der Wouden, 2021).

Er schuilt daardoor het gevaar dat we het eigendomsbegrip van die tijd – en daarmee indirect het huidige – te absolutistisch zien, als iets wat nauwelijks ingeperkt werd of kon worden, in lijn met eerdere liberale denkers als John Locke, die meenden dat ‘government has no other end but the preservation of property’ (Locke, 1689). Rechtshistoricus Van den Bergh stelt echter: ‘Historisch gezien is het eigendomsrecht maar heel betrekkelijk; het heeft door de eeuwen van allerlei geografische, maatschappelijke en constitutionele factoren afgehangen’ (Van den Bergh, 1988, p. 66). Ook het idee van een zwaarder wegend algemeen belang was al in het eerste Burgerlijk Wetboek zichtbaar via alles wat volgde op ‘mits’ (zie boven).

Desalniettemin kunnen we stellen dat sinds de tweede helft van de negentiende eeuw sprake is van een toenemende ‘vermaatschappe-

lijking van de eigendom', zoals Van den Bergh het noemt. Ofwel het meer publiek (beperkt) worden van private eigendomsrechten. Het begin daarvan valt samen met en is mede het gevolg van de toenemende industrialisatie van de samenleving en de negatieve effecten in de vorm van armoede en slechte milieuhygiënische omstandigheden. Die leidden in Nederland en elders tot verdergaande overheidsbemoeienis, met name via publiekrechtelijke *regulering* (lees: inperking) van het eigendomsrecht. Overigens vindt die beïnvloeding of vermenging van publiek en privaat ook andersom plaats: privaat eigendom, van met name multinationals zoals grote techbedrijven, lijkt (weer) in toenemende mate tot publieke macht te leiden, gelet op de invloed die het bedrijfsleven op politieke besluitvorming heeft. Claassens (2020) spreekt in dit verband zelfs van 'neo-feodalisme'. Vermenging van privaat en publiek in deze omgekeerde richting laat ik hier verder buiten beschouwing.

Publieke regulering van private eigendomsrechten

Publiekrechtelijke regulering nam sterk toe vanaf het eind van de negentiende eeuw. In de tweede helft van de negentiende eeuw begon de bevolking van Nederlandse steden zodanig te groeien dat ze vaak buiten de singel of stadsgracht uit moesten breiden. In het begin waren het ontwikkelkansen, en geen gerichte plannen, die het verstedelijkingspatroon bepaalden. Speculanten besloten om een voor een agrarische percelen op te kopen, in eerste instantie zo veel mogelijk langs de bestaande uitvalswegen. Er werden in hoog tempo kleine arbeiderswoningen opgeleverd. Deze relatief ongeplande manier van ontwikkelen is beter bekend geworden als *speculatiebouw*. Wittevrouwen in Utrecht, De Pijp en de Kinkerbuurt in Amsterdam, de Schilderswijk in Den Haag, het Oude Noorden en het Oude Westen in Rotterdam zijn voorbeelden van wijken die grotendeels via speculatiebouw tot stand zijn gebracht (Buitelaar, 2019).

Deze manier van stedelijke ontwikkeling leidde al snel tot problemen: woningen die veel te dicht bij elkaar en bij vervuilende industrie

stonden, slechte bouwtechnische kwaliteit, het ontbreken van elementaire infrastructuur en ga zo maar door. Als reactie daarop ontstond een meer planmatige en publiek geleide ruimtelijke ordening, met stedelijke uitbreidingsplannen als die van Van Niftrik, Kalff en Berlage (De Klerk, 2008). De publieke sturing ging daarna steeds verder – letterlijk –, doordat deze zich op een steeds hoger schaalniveau is gaan richten. Eerst op het regionale schaalniveau, onder andere via plannen van De Casseres, maar later ook op nationaal niveau met de verschillende nota's ruimtelijke ordening (De Klerk & Van der Woude, 2021).

Parallel aan de institutionalisering van de publieke ruimtelijke ordening op meerdere schaalniveaus vond een proces van juridisering plaats. Waar eind negentiende eeuw veel steden de ruimtelijke ontwikkeling reguleerden via beperkte bouwverordeningen, namen met de Woningwet 1901 de publieke bevoegdheden toe. Er kwam een landelijk Bouwbesluit en de mogelijkheid voor het vaststellen van juridisch bindende uitbreidingsplannen. In 1965 kwam de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die bestemmingsplannen voor het buitengebied verplicht stelde. En in 2008 stelde de Wet ruimtelijke ordening (Wro) het bestemmingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied verplicht. Met de Omgevingswet (Ow) (2023) wordt het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan, dat breder ziet op de kwaliteit van de leefomgeving dan 'goede ruimtelijke ordening' van de Wro. Kortom, lokale planfiguren hebben door de jaren heen een grotere territoriale en thematische reikwijdte gekregen. Gelijktijdig zijn in de afgelopen tientallen jaren vele sectorale wetten aangenomen die eisen stellen aan deze lokale planfiguren, waaronder de Monumentenwet 1988, de Wet milieubeheer (1993) en de Natuurbeschermingswet 1998. Mede als gevolg daarvan bestaat inmiddels een omvangrijk, gedetailleerd en complex stelsel van omgevingsrechtelijke bepalingen die het eigendomsrecht inperken.

Splitsen van het eigendomsrecht: asymmetrische vermaatschappelijking

Tot nu toe heb ik eigendom als ongedeeld geheel besproken. In filosofische en maatschappelijke discussies gebeurt dit ook vaak (Van den Bergh, 1988). Dit leidt dan ook vaak tot zeer uiteenlopende, radicale stellingnames over de effecten van eigendom, variërend van ‘eigendom als vrijheid’, zoals betoogd door liberale denkers als Locke en Nozick, en ‘eigendom als diefstal’, zoals geponeerd door bijvoorbeeld de Franse filosoof Proudhon (Ryan-Collins, Lloyd & Macfarlane, 2017, p. 25-29).

Toch is er in de praktijk vaak sprake van verschillende zakelijke en persoonlijke deelrechten. In de Angelsaksische literatuur wordt in het geval van eigendom daarom eerder gesproken over een ‘bundle of sticks’, waarbij de verschillende ‘sticks’ in handen kunnen zijn van verschillende eigenaren. Zo is in Engeland het ontwikkelrecht van grond in 1947 losgekoppeld en generationaliseerd (Cullingworth & Nadin, 2002). Een klassieke, gangbare indeling is die van het recht op gebruik (*usus*), het recht op de vruchten (*usus fructus*) en het recht op vervreemding van het goed (*abusus*) (o.a. De Alessi, 1983). Of een tweedeling, zoals Christman (1991) die maakt in controlrechten (*control rights*) en inkomensrechten (*income rights*). Controle verwijst naar het vermogen van de eigenaar om te doen met een ding wat hij of zij wil, uiteraard binnen door privaats- en publiekrecht gestelde grenzen. Het gaat hier dus om het recht om dingen te gebruiken, te veranderen (of te vernietigen) en er afstand van te doen. Ofwel, *usus* en *abusus*. Inkomensrechten gaan daarmee automatisch over *usus fructus*: het recht om inkomsten uit een ding te genereren, met name als gevolg van de waardeestijging hiervan over tijd.

Volgens Christman (1991) is het onderscheiden van die beide rechten noodzakelijk omdat voor het bestaan en het (privaats) toedelen een afzonderlijke rechtvaardiging nodig is. Dit staat los van het feit dat ze in de praktijk sterk met elkaar verbonden zijn (zo bepaalt het gebruik

voor een belangrijk deel de inkomsten). Controlerechten – huurrechten vallen hier ook onder – kunnen worden gerechtvaardigd door te verwijzen naar *individuele* belangen zoals vrijheid, autonomie en zelfbeschikking. Immers, ‘het ongestoord genieten van huis, haard en bezittingen, is een kernvoorwaarde voor een vrij leven’ (Claasens, 2020, p. 16). In het geval van inkomensrechten moet rekening worden gehouden met de verdeling van goederen in de *samenleving*, oftewel overwegingen die niet zijn terug te brengen tot individuele belangen. Hoe een goed wordt gebruikt, is vooral het gevolg van de preferenties van de rechthebbende. Maar of er uit een goed ook inkomsten gegenereerd kunnen worden, *hangt af van* en *leidt tot* een bepaalde verdeling van goederen in de samenleving. Hoeveel vraag is er én hoeveel aanbod? Oftewel, het controlerecht is onvoorwaardelijk, het inkomensrecht is voorwaardelijk. Om het verschil eenvoudig te illustreren: voor de wooninrichting is een huiseigenaar van niemand afhankelijk, terwijl voor het genereren van inkomsten via overwaarde er op z’n minst een koper moet zijn, die bovendien in staat en bereid moet zijn meer te bieden dan de woning gekost heeft.²

Dit wil niet zeggen dat controlerechten zich in een vacuüm bevinden en de uitoefening daarvan geen gevolgen heeft voor anderen. Hoe een goed wordt gebruikt, kan leiden tot externe negatieve en positieve effecten op het gebruik van andere goederen, waardoor mogelijk regulering nodig is, zoals we hiervoor ook al zagen. In essentie is het controlerecht verbonden met persoonlijke preferenties, terwijl inkomensrechten primair het gevolg zijn van externe factoren. Dit zegt ook iets over degenen ten opzichte van wie deze rechten gelden. Iedereen is verplicht mijn controlerechten op een goed te respecteren, terwijl niemand aan mij verplicht is om mij inkomen te laten genereren uit dat goed.

2 Er is ook kritiek op deze opsplitsing en rechtvaardiging. Volgens Attas (2006) zijn beide evenzeer eigendomsrechten. Wel ziet hij een hiërarchie: controlerechten zijn primaire rechten en inkomensrechten zijn secundair.

Dit impliceert dat de private toe-eigening van controlerechten sterker is verankerd in de politieke theorie dan die van de inkomensrechten. Dit wordt nog eens versterkt wanneer we niet spreken over eigendom van goederen in algemene zin, maar ons toespitsen op het onroerende goed ‘grond’. Dan ligt privaats bezit van inkomensrechten nóg minder voor de hand, aangezien eigendom van iets wat je niet zelf hebt gemaakt of hebt laten maken moeilijker te rechtvaardigen is. Of zoals de Amerikaanse econoom Henry George betoogt:

‘Is it not, primarily, the right of a man to himself, to the use of his own powers, to the enjoyment of the fruits of his own exertions? (...) The real and natural distinction is between things which are the produce of labor and things which are the gratuitous offerings of nature; or, to adopt the terms of political economy, between wealth and land.’ (George, 1879/1905, p. 122-123)

Het gaat daarbij vooral om de inkomensrechten, niet de controle-rechten:

‘Let the individuals who now hold it still retain, if they want to, possession of what they are pleased to call their land. Let them buy and sell, and bequeath and devise it. We may safely leave them the shell, if we take the kernel. It is not necessary to confiscate land; it is only necessary to confiscate rent.’ (George, 1879/1905, p. 147)

Voor de duidelijkheid: het gaat hier om de waarde van de grond, de locatie, niet van alles wat er aan die grond is ‘verbeterd’, zoals de waarde van opstallen. Dat laatste is namelijk wel het product van menselijke arbeid.

Asymmetrische vermaatschappelijking van eigendomsrechten

Met de tweedeling controlerechten en inkomensrechten in het achterhoofd is het goed om nog eens naar de ‘vermaatschappelijking van de eigendom’ te kijken, zoals hiervoor uiteengezet. Daar werd

eigendom in zijn geheel bezien, maar als beide deelrechten op morele gronden een andere rechtvaardiging verdienen, dan zou ook het proces van vermaatschappelijking voor elk anders moeten zijn verlopen. Van die asymmetrie is inderdaad sprake, maar niet zoals op grond van bovenstaande redenering mag worden verwacht. Een privaat inkomensrecht kan moeilijker worden gerechtvaardigd dan een privaat controlerecht, zo betoogde ik. Je zou daarom verwachten dat inkomensrechten veel meer vermaatschappelijkt zijn dan controle-rechten. Niets is minder waar in de praktijk. De uiteenzetting over vermaatschappelijking – met name de toename van publiekrechtelijke restricties – in de vorige paragraaf ging eigenlijk vooral over controlerechten. Van vermaatschappelijking van inkomensrechten is nauwelijks sprake.

De voornaamste manier om inkomensrechten in te perken is via belastingen (Christman, 1991). En in het geval van grond dus via een grondbelasting, zoals Henry George voorstelde (1879/1905). Sterker nog, hij ging uit van enkel een belasting op grond en niet op andere productiefactoren, de zogenoemde *single tax*. Dit is vooralsnog theorie – weinig landen hebben een grondbelasting, laat staan dat deze de enige belasting is (o.a. Hughes e.a., 2020).³ Grond wordt in Nederland nauwelijks belast, zeker in vergelijking tot de andere productiefactoren arbeid en kapitaal, en in vergelijking tot consumptie. De onroerendezaakbelasting (ozb) vormt met 4 miljard euro in 2018 slechts 0,5% van het bruto binnenlands product (bbp),⁴ daar waar de belasting op arbeid meer dan 21% van het bbp vormt en de belasting op kapitaal bijna 5% (Ministerie van Financiën, 2020).

Daarnaast is er in Nederland ook nog de baatbelasting (art. 222 Gemeentewet), een belasting die geheven en geïnd kan worden op

3 Erfpacht kan ook worden gezien als een (de-facto)grondbelasting, zij het dat toepassing afhankelijk is van het grondbeleid van gemeenten en alleen gevestigd kan worden op grond die gemeenten ooit zelf hebben verworven.

4 Bovendien belast de ozb niet enkel de grond, maar ook de opstallen, waardoor het percentage grondbelasting van het bbp nog lager is dan die 0,5%.

grondwaardestijgingen die het gevolg zijn van publieke investeringen, zoals in bereikbaarheid. In de praktijk wordt maar weinig gebruikgemaakt van dit instrument, met name vanwege de principiële en praktische problemen verbonden aan het vaststellen van wie baat hebbend is (Buitelaar, 2010). Daarmee past de baatbelasting in een langere traditie van slecht functionerende publiekrechtelijke instrumenten voor baatafoming, die op z'n minst terugvoert tot het zeventiende-eeuwse melioratierecht (zie onderstaand kader).

Melioratierecht en de zeventiende-eeuwse grachtengordel

Eind zestiende en begin zeventiende eeuw groeide de Amsterdamse bevolking pijlsnel, met name vanwege immigratie vanuit de Zuidelijke Nederlanden (in 1585 vielen Brussel, Mechelen en Antwerpen in Spaanse handen). Dit maakte stedelijke uitbreiding en verlegging van de fortificatie noodzakelijk. De wapenstilstand tussen Spanje en de Republiek (het Twaalfjarig Bestand), en de relatieve veiligheid die daaruit voortvloeide, maakte de stadsuitbreiding ook mogelijk. Om die 'derde vergroting' vervolgens ook bestuurlijk en financieel mogelijk te maken verstrekten de Staten van Holland in 1609 een 'octrooi' aan de stad Amsterdam. Dit stelde de stad in staat om aan grondeigenaren een zogenoemd *melioratierecht* op te leggen, oftewel een vergoeding die zij moesten betalen voor de waardevermeerdering van hun perceel als dat binnen de stad kwam te liggen. Dit geld moest de kosten van stadsuitbreiding (mede) dekken. Als alternatief konden eigenaren hun grond laten onteigenen tegen een taxatiewaarde, waarbij ze na herverkaveling de grond via een 'preferentierecht' – we zouden het nu een 'bouwclaim' noemen – terug konden kopen, voor zover die grond niet nodig was voor publieke werken. Dit moest de stadsuitbreiding in zowel bestuurlijk-juridische als financiële zin mogelijk maken. Dat lukte maar ten dele; in de praktijk leidde het vaak tot een 'administratieve chaos' (Abrahamse, 2011, p. 100-101).

Hiermee lijkt het melioratierecht meer op een locatiespecifieke planbatenheffing dan een generieke grondbelasting.

Tot slot: naar een andere balans tussen publiek en privaat?

In dit essay heb ik willen laten zien dat in de afgelopen anderhalve eeuw sprake is geweest van vermaatschappelijking van eigendom, en dat dit proces asymmetrisch is verlopen. Het geldt namelijk vooral voor controlerechten en nauwelijks voor inkomensrechten. Ik richt me hier vooral op de vraag of er nood is aan een (verdere) vermaatschappelijking van het inkomensrecht.⁵ Op grond van een politiek-filosofische redenering kan de rechtvaardigheid hiervan worden beargumenteerd, uitgaande van de gedachte dat de vruchten van de grond niet het gevolg zijn van het handelen van de eigenaar (naar Henry George). Maar is het ook functioneel bij de complexe ruimtelijke opgave waar dit essay mee begon?

Een belasting op grond kan, uiteraard afhankelijk van de precieze inrichting van zo'n systeem, een aantal effecten hebben die van belang zijn voor verschillende opgaven waar we nu voor staan. Ten eerste werkt een grondbelasting waardeverminderend, en dat ontmoedigt beleggen in en speculeren met grond. Het opkopen van een stuk grond door (grond)beleggers (zie ook de inleiding), dat vervolgens opsplitsen en verkopen aan particulieren, die vervolgens via het principe van *hold out* de prijs opdrijven en transformaties frustreren, wordt minder aantrekkelijk. Ten tweede, een grondbelasting drukt huizenprijzen en dempt fluctuaties in de prijsontwikkeling. Dit vergroot de betaalbaarheid van woningen, vermindert vermogensongelijkheid, vermindert vermogensrisico's en zorgt voor een minder grote terugval in de bouw – en daarmee minder langetermijnschade – wanneer huizenprijzen dalen. En tot slot zorgt belasting van grond, en niet de opstallen (hetgeen bij de ozb wel gebeurt), voor een prikkel om grond efficiënter en duurzamer te gebruiken (zie voor een uitgebreidere uiteenzetting van de effecten o.a. Buitelaar & Meijer, 2022).

5 In een andere bijdrage heb ik betoogd dat wat betreft de regulering van controle-rechten misschien juist sprake zou moeten zijn van 'hermaatschappelijking', dus niet zozeer van minder vermaatschappelijking: minder gedetailleerde regels, minder reactief, stabiel, meer op doelen en minder op middelen gericht, enz. (Moroni e.a., 2020).

Het betreft hier een denkoefening, nog geen pasklaar voorstel dat geïmplementeerd kan worden. De praktijk is vaak weerbarstig en kent politiek-maatschappelijke gevoeligheden. Bij voorstellen die ingrijpen in de kern van het eigendomsrecht wordt vaak waarschuwend gezegd dat het kabinet-Den Uyl ooit is gevallen over het voorstel om schadeloosstelling bij onteigening te baseren op de gebruikswaarde in plaats van de marktwaarde. Minder oppervlakkige beschouwing leert echter dat dit kabinet toch al rollend over straat ging en dit eigendomsrechtelijke conflict ‘slechts’ de druppel was (Bootsma & Breedveld, 1999). Maar belangrijker: dit zijn ongewone tijden en de vraag is of we de ruimtelijke opgaven het hoofd kunnen bieden als we niet durven te morrelen aan het institutionele systeem waarbinnen de ruimtelijke ordening zich beweegt.

Literatuur

- Abrahamse, J.E. (2011), *De grote uitleg van Amsterdam. Stadsontwikkeling in de zeventiende eeuw*. Bussum: Uitgeverij THOTH.
- Attas, D. (2006), ‘Fragmenting property’, in *Law and Philosophy*, 25(1): 119-149.
- Bergh, G.C.J.J. van den (1988), *Eigendom. Grepen uit de geschiedenis van een omstreden begrip*. Deventer: Kluwer.
- Bootsma, P. & W. Breedveld (1999), *De verbeelding aan de macht. Het Kabinet-Den Uyl 1973-1977*. Den Haag: Sdu.
- Buitelaar, E. (2010), ‘Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt’, in *Ruimte & Maatschappij*, 2(1): 3-20.
- Buitelaar, E. (2019), ‘Verstedelijking verklaard. Het spel, de spelers en de regels’, in *Ruimte & Maatschappij*, 10(4): 51-71.
- Buitelaar, E. & R. Meijer (2022), ‘Grondwaarden en de betaalbaarheid van woningen. Naar een andere behandeling van grond en opstal?’, in: A. Bregman & T. Nijmeijer (red.), *Het woningtekort voorbij*, p. 27-40. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Christman, J. (1991), ‘Self-ownership, equality, and the structure of property rights’, in *Political Theory*, 19(1): 28-46.

- Claassens, R. (2020), *Private eigendom, publieke macht. Op weg naar een nieuw feodalisme?* Den Haag: Boom juridisch.
- Cullingworth, B. & V. Nadin (2002), *Town and Country Planning in the UK*. Londen: Taylor & Francis.
- De Alessi, L. (1983), 'Property rights, transaction costs, and X-efficiency: An essay in economic theory', *American Economic Review*, 73(1): 64-81.
- George, H. (1879/1905), *Progress and Poverty. An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth; The Remedy*. Londen: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co.
- Hughes, C., S. Sayce, E. Shepherd & P. Wyatt (2020), 'Implementing a land value tax: Considerations on moving from theory to practice', in *Land Use Policy*, 94, 104494.
- Klerk, L. de (2008), *De modernisering van de stad 1850-1914. De opkomst van de planmatige stadsontwikkeling in Nederland*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Klerk, L. de & R. van der Wouden (2021), *Ruimtelijke ordening. Geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland, 1200-nu*. Rotterdam: NAI010 Uitgevers.
- Ministerie van Financiën (2020), *De belastingmix: bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Moroni, S., E. Buitelaar, N. Sorel & S. Cozzolino (2020), 'Simple rules for complex urban problems. Legal certainty for spatial flexibility', in *Journal of Planning Education and Research*, 40(3): 320-331.
- PBL (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte*. Den Haag: PBL.
- Pelzer, P. (2021), *Verantwoordelijk voor de toekomst. Op zoek naar een planologie van de lange termijn*. Haarlem: Trancity/Valiz.
- Pelzer, P. & M. Hajer (2022), 'De toekomst vraagt om meer dan plaatjes', *Archined*.
- Ryan-Collins, J., T. Lloyd & L. Macfarlane (2017), *Rethinking the Economics of Land and Housing*. Londen: Zed Book.
- Teijmant, I. (1988), 'Grond in ons cultuurpatroon', in *Sociologische Gids*, 88(5): 302-319.