

Actief grondbeleid houdt betekenis

Een van de voordelen van een crisisperiode is dat er gereflecteerd kan worden op ons handelen. Het grondbeleid is een van de thema's die kritisch worden beschouwd. Sommigen zijn apert voorstander van het afschaffen van een 'actief' grondbeleid. Daarmee gooien we echter het kind met het badwater weg. Bij de huidige ontwikkelingspraktijk past beter een duaal systeem: actief naast faciliterend.

Door prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten BPD

Het actieve grondbeleid dat veel gemeenten de afgelopen decennia hebben gevoerd, wordt de laatste tijd door gewaardeerde collega-wetenschappers (Edwin Buitelaar in Cobouw, Erwin van der Krabben op gebiedsontwikkeling.nu) grotendeels afgeserveerd. Ik ga daar niet in mee. Voor een deel gaat het hier om voorlopig theoretische discussie. Gemeenten hebben nog voor meer dan tien miljard euro aan grondbezit in de boeken en abrupt afscheid daarvan nemen is niet aan de orde. Belangrijker is echter nog dat we goed moeten kijken naar wat nu de eigenlijke doelen zijn waar het grondbeleid voor kan worden ingezet. Niet meer als flappentap voor de algemene dienst van gemeenten, zoveel is duidelijk. Maar ook in de nieuwe realiteit is er plaats voor actief grondbeleid – naast een grotere rol voor faciliterend beleid.

De eerste situatie die zich leent voor een actieve gemeentelijke betrokkenheid is bij binnenstedelijke locaties waar de markt aarzelt en de lokale overheid het eerste zetje in de ontwikkeling kan geven. Een situatie die Buitelaar ook noemt. Al niet in combinatie met het afdekken van de onrendabele top (binnen de staatssteunregels).

Een tweede toepassingsmogelijkheid voor actief grondbeleid betreft grotere, complexe binnen- en buitenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Weliswaar komen die momenteel minder voor, maar we gaan zien dat in groeiregio's dit type plannen weer terugkomt. Marktpartijen die in deze plannen langjarig (tien jaar en langer) kunnen en willen investeren, stellen vaak participatie van de gemeente op prijs. Uit een oogpunt van risicodeling, soms ook vanwege het verkrijgen van financiering (opnieuw: let op staatssteun), maar ook vanwege een andere reden. De financieel-economische betrokkenheid van de gemeente (bij voorbeeld in de grondexploitatie) bevordert betrokkenheid en dempt al te grote politieke zwenkingen (veroorzaakt door een nieuwe gemeenteraad of wisseling in wethouders). Bovendien kan de gemeente zich planinhoudelijk meer laten gelden dan via publiekrechtelijke instrumenten mogelijk is. Zeker, de gemeente heeft dan twee petten op: hoeder publiek belang ('marktmeester') én financieel belanghebbende partij ('marktpartij'). Voor sommigen is dit een gruwel. Ik zie ook wel degelijk de nadelen, bij voorbeeld het voeren van een grove 'eigen-grond-eerst'-politiek.

Andersom benaderd: het 'hard-core' concessiemodel leent zich in de Nederlandse context vooral voor opgaven met een laag politiek-maatschappelijk procesrisico. Bij een complex plan kom je de (gemeentelijke) overheid 'tijdens de rit' altijd weer tegen. Een actief faciliterende overheid is dan een goede procespartner (en is geen financiële betrokkenheid nodig). Bij een passief faciliterende houding, waarbij de gemeente zich niet coöperatief of sloom opstelt, kan het plan enorme vertraging oplopen of zelfs gedeeltelijk onuitvoerbaar worden.

Een gemeente die opteert voor actief grondbeleid (zelfstandig of publieke-private samenwerking) moet voldoen aan drie randvoorwaarden voldoen: een gedragen visie op de inzet van grondbeleid, de beschikbaarheid van expertise in eigen huis zijn (dus niet leunen op inhuurkrachten en er moeten voldoende financiële buffers zijn om tegenvallers op te vangen).

Een situatie waarbij actief en faciliterend grondbeleid naast elkaar bestaan blijft ook in termen van beleidsinstrumenten en regelgeving mogelijk. Het wetsvoorstel voor de nieuwe Omgevingswet maakt beide opties mogelijk en behoudt daarmee ons 'duale' stelsel.

Waar een (actief of faciliterend) grondbeleid naar mijn idee niet toe mag leiden, is een heel strakke lokale of regionale programmering of zelfs het (regionaal) creëren van schaarste. Het is zinvol om locaties binnen en tussen gemeenten af te stemmen qua profiel, programma en fasering. Het gaat dan meer om agendering en fasering, waarbij kwaliteit minstens even belangrijk is als kwantiteit.

Schaarste ondergraaft de 'tucht' van de markt en leidt tot minder marktgerichte plannen projecten met een gemankeerde prijs-kwaliteitsverhouding.

Conclusie: mits vakkundig toegepast kan actief grondbeleid ook in de komende jaren een instrument blijven met toegevoegde waarde voor de praktijk van project- en gebiedsontwikkeling. Eenzijdig afscheid nemen is onverstandig en onnodig.

Reactie uit de gemeentelijke praktijk

'Het al dan niet voeren van een actief grondbeleid is geen zwart/wit discussie. Wij maken iedere keer de afweging waar we actief willen zijn en waar faciliterend, dan wel passief. De Groningse opgave voor de toekomst ligt vooral in de bestaande stad. Juist in de afgelopen crisisjaren heeft Groningen voor (landelijke) ontwikkelaars geen prioriteit gehad. Voor verbetering van leefbaarheid en leefomgeving zetten wij naast publiekrechtelijke instrumenten ook actief grondbeleid in als we deze doelstellingen zonder een actieve rol, met bijbehorende risico's, niet kunnen realiseren. Altijd actief grondbeleid heeft plaats gemaakt voor een mix van publiek- en privaatrechtelijke en harde en zachte instrumenten.'

Esseline Schieven, directeur stedelijke ontwikkeling gemeente Groningen en bestuurslid VVG.