

Anticiperend grondbeleid

Een aanvullende reflectie bij de masterthesis: Anticipatie op de grondmarkt vooruitlopend op besluitvorming: Een casestudy naar het verloop van grondposities en de invloed daarvan op de besluitvorming omtrent het Wieringerrandmeer. Door: C. Schurink, 18 november 2010.

Na de tweede wereldoorlog werd in Nederland actief grondbeleid gevoerd. In de jaren '80 werden gemeenten hierin terughoudender vanwege slecht uitpakkende grondexploitaties. Ontwikkelaars werden toentertijd mede vanwege een stijging van de woningprijzen actief op de grondmarkt. Omdat gemeenten het gevoel kregen de controle te verliezen over de ruimtelijke inrichting, werd er weer gekozen voor actief grondbeleid. Om niet achter het net te vissen gingen de gemeenten in een steeds vroeger stadium (van de besluitvorming) grond aankopen. Dit wordt anticiperend grondbeleid genoemd, omdat er vooruitlopend op besluitvorming geanticipeerd wordt op de grondmarkt op toekomstige ontwikkelingen. Vanaf eind jaren '90 begonnen ook provincies zich in hun rol als regisseur steeds meer te positioneren als regionale ontwikkelaars. Ook de provincies gingen hierbij anticiperend gronden aankopen. Door de veranderde verhoudingen op de grondmarkt moest door overheden steeds vaker onderhandeld en samengewerkt worden met private partijen. Hier ontstond het faciliterende grondbeleid.

In de theorie wordt onderscheid gemaakt tussen actief en passief grondbeleid. Daartussen is het faciliterend grondbeleid gepositioneerd. Bij actief grondbeleid neemt een overheid de verantwoordelijkheid over de verwerving, de ontwikkeling en de uitgifte van gronden. Anticiperend gronden aankopen is dus een vorm van actief grondbeleid. Passief grondbeleid legt de volledige verantwoordelijkheid bij private partijen. Bij het faciliterend grondbeleid geschiedt de grondverwerving door derden en ontplooit de overheid bepaalde activiteiten om private ontwikkeling te faciliteren (zie 'grondbeleidspectrum' in kader).

Grondbeleid

Actief ----- Passief
Faciliterend

In de praktijk wordt hetzelfde onderscheid gemaakt, maar bestaan er veel verschillende vormen van het faciliterende grondbeleid. Waarbij het verschil bestaat uit de diverse manieren waarop overheden en private partijen samenwerken in de plan- en grondontwikkeling.

Het anticiperende grondbeleid wat lokale en regionale overheden zijn gaan voeren, kan enerzijds gezien worden als een logische reactie op de verandering op de grondmarkt. Immers het actieve grondbeleid werkte voorheen ook. Het anticiperend gronden aankopen maakte het voor de overheid mogelijk om, ondanks de veranderende verhoudingen op de grondmarkt, toch de belangrijke gronden (sleutel percelen) ten behoeve van het waarmaken van publieke doelen, in handen te krijgen.

Anderzijds ontstaat er echter een dubbele petten probleem. De overheid is marktmeester, maar participeert ook als private partij op de grondmarkt (marktspeler). Naast dat deze rol als private partij de transparantie van bestuur in het geding brengt, betekent dit ook dat de betreffende overheid naast publieke doelen, gedwongen is private doelen na te streven. De betreffende overheid heeft door de grondaankopen namelijk een financieel belang bij de betreffende locaties.

In de praktijk bleek dat het met name bij grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten lastig is om als overheid alle gronden in het gebied te verwerven. Private partijen weten vaak toch grondposities te verwerven, waardoor de overheden met deze private partijen in onderhandeling dienen te treden.

Ook wanneer het de overheid wel lukt om alle benodigde gronden te verwerven, moet ze bij grote projecten vaak alsnog samenwerking zoeken met private partijen omdat de betrokken overheid niet al het ontwikkelingsrisico kan of wil dragen.

In een samenwerking (PPS) komt het private doel om winst te maken nog sterker naar voren. Voor een private partij is een project niet interessant wanneer er geen winst gemaakt kan worden. De betrokken overheid ziet zich dan genoodzaakt mee te streven naar dit private doel.

Opbrengsten van een gebiedsontwikkeling moeten gehaald worden uit de uitgifte van bouwrijpe gronden. De prijs die voor de grond gevraagd kan worden is afhankelijk van de kosten en opbrengsten van de te bouwen woningen op die gronden (De uitvoerende aannemer zal op basis de winst die hij kan maken op de bouw van de woningen bepalen hoeveel hij kan en wil betalen voor de grond).

Dit heeft als gevolg dat, er bij een gebiedsontwikkeling waarbij het realiseren van de publieke doelen veel geld kost, (bijvoorbeeld als het veel werk is om de grond bouw rijp te maken en of als er veel kunstwerken en andere publieke voorzieningen gebouwd moeten worden), ter compensatie veel (dure) huizen gerealiseerd moeten worden. Het is goed denkbaar dat een grote hoeveelheid woningen niet past bij de beleidsdoelen die vooraf zijn vastgesteld. Wanneer de samenwerkingspartners niet akkoord gaan met minder huizen (winstderving), zal er bezuinigd moeten worden op de publieke voorzieningen. Het is dan maar de vraag of de vooraf vastgestelde beleidsdoelen uiteindelijk nog wel gehaald kunnen worden.

Daarnaast kan het eerder genoemde financiële belang, dat de betrokken overheid heeft bij de gronden, wanneer zij die heeft verworven, in een PPS voor problemen zorgen. Hoewel het hebben van gronden in eerste instantie mogelijkheden leek te bieden voor sturing en goed leek voor de onderhandelingspositie, vormt het uiteindelijk een beperking. Omdat betreffende overheid veel (publiek)geld heeft gestoken in de gronden is het van belang dat deze ontwikkeld worden. Echter, om het project tot een goed einde te brengen moeten de private partijen betrokken gehouden worden bij het project, waarvoor de publieke doelen uiteindelijk zullen moeten wijken. De uitkomst van een gebiedsontwikkelingsproject wordt dus eigenlijk grotendeels bepaald in de onderhandelingen tussen overheden en private partijen.

Slot

Het anticiperend gronden aankopen door overheden lijkt op dit moment alleen nog doeltreffend wanneer een overheid volledig actief grondbeleid handhaaft. Hiermee wordt bedoeld dat de publieke partij het verwerven, het ontwikkelen en het uitgeven van gronden volledig in eigen handen houdt en ook zelf het plan vormgeeft. Dit is echter maar in geringe mate mogelijk, omdat een overheid dan alle gronden zou moeten verwerven.

Een samenwerking (PPS) zoals eerder beschreven, is een vorm van actief grondbeleid die op een spectrum tussen actief en faciliterend in ligt. Een dergelijk grondbeleid blijkt niet ideaal te werken, omdat private doelen te veel mee kunnen spelen. Dit betekent niet dat PPS nooit tot goede resultaten leidt. Echter zou er wel onderzocht moeten worden of er door middel van andere (grond)beleidsvormen beter tot de gewenste ruimtelijke inrichting gekomen kan worden.

Mogelijkheden, om de uitkomst van een gebiedsontwikkelingsproject niet afhankelijk te laten worden van de onderhandelingen tussen overheden en private partijen, liggen bij het passieve grondbeleid. Wanneer de overheid, op basis van publieke doelen, strikte kaders opstelt (bijv. in het bestemmingsplan) waarbinnen

ontwikkelingen moeten plaatsvinden, hoeft zij niet zelf grond te verwerven en risicodragend mee te werken aan gebiedsontwikkeling. Hierdoor kunnen private doelen nooit de publieke doelen overschaduwen.