

Sociaal grondbeleid

Barend Wind & Chantal Robbe

In de afgelopen jaren is er een aantal gemeenten in financieel zwaar weer gekomen omdat de opbrengsten uit de gemeentelijke grondbedrijven tegenvielen door de financiële crisis. De gemeentelijke grondspeculatie is echter een kind van de sociaaldemocratische 'derde weg'. Het falen van dit beleid, de opkomst van de participatiesamenleving en de nieuwe opgave binnen de bestaande voorraad, dwingt ons op een nieuwe manier na te denken over grondpolitiek. Het is tijd om op te staan waar het kabinet Den uyl viel.

De aanloop

De rol van gemeentelijke grondbedrijven is sinds het begin van de jaren negentig steeds belangrijker geworden voor de gemeentelijke financiën. Gemeenten hebben in veel gevallen de rol van ontwikkelaar op zich genomen. Ze hebben gronden aangekocht en ontwikkelingen aangestuurd. De planbaten die hieruit voortkwamen, kwamen op deze manier niet alleen bij private vastgoedboeren terecht, maar ook in de gemeentekas. Met de opbrengt uit de grondfondsen heeft menig PvdA-wethouder zwembaden, buurthuizen, bibliotheken en speeltuinen kunnen realiseren voor de bevolking. Op dat moment stond iedereen te juichen: de derde weg leek voor iedereen goed uit te pakken. Ontwikkelaars maakten winst, en gemeenten kregen geld binnen waarmee ze zwakke groepen kon emanciperen.

De basis van het actieve grondbeleid werd gelegd aan het einde van de jaren tachtig. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Extra) komt de nadruk te liggen op stadsontwikkeling in de private sector. Door het recht op zelfrealisatie werd grondspeculatie gestimuleerd en werd stadsuitleg ineens een lucratieve business. Het de facto planningsmonopolie van de gemeente brokkelde gestaag af. Ondertussen wilden met name linkse wethouders grip houden op de ruimtelijke ontwikkeling. Publiek-private samenwerking en gemeentelijke grondbedrijven leken een ideale manier om economische groei en de realisatie van sociale doelen te combineren. Tot het mis ging. Als een gevolg van de economische crisis die begon op de Amerikaanse vastgoedmarkten in 2008, kwamen de grondbedrijven diep in de rode cijfers. In sommige gevallen hangen de schulden als een molensteen om de nek van de gemeenten. In andere gevallen sleepte het grondbedrijf de gemeente mee in haar val. De angst bestaat dat Rijksgeld gebruikt moet worden om de schulden van gemeenten te saneren: een beloning op slecht gedrag?

Het failliet van actief grondbeleid

Het huidige model van actief grondbeleid is vastgelopen. Niet alleen omdat de risico's zijn onderschat, maar omdat het systeem zónder deze risico's niet zou functioneren. Toen de problemen zich openbaarden, schreeuwen politici om het hardst om per direct te stoppen met deze gemeentelijke grondspeculatie.

Sociaal-democraten mogen de sturende rol van de (lokale) democratie in de ruimtelijke ontwikkeling nooit overboord zetten. We moeten streven naar een nieuwe vorm van grondpolitiek. Ruimtelijke investeringen horen op de juiste plaats terecht te komen en bij te dragen aan een sociale ontwikkeling. Het was naïef om te denken dat de markt maatschappelijk zou bouwen. Het belang van politiek, groepen burgers en het bedrijfsleven staat op gespannen voet met elkaar en een instrumentarium om tot een sociaal-rechtvaardige uitkomst te komen, ontbreekt. Het in de wet verankerde zelf-exploitatieright is een van de factoren die grondspeculatie in de hand heeft gewerkt, en grondprijzen voor nieuwe ontwikkelingen heeft opgestuwd. Om dit tegen te gaan is het goed om eigendomsrechten en ontwikkelrechten los te koppelen. De negatieve uitwassen van speculatie kunnen worden tegen gegaan door te werken met een concessie-systeem voor nieuwe ontwikkelingen. De overheid kan nieuwe ontwikkelingen 'aanbesteden' en daarbij de ontwikkelconcessie aan de eigenaar, of een andere bouwer toekennen die het maatschappelijk belang het meest dient. De mogelijke planwinst wordt verdisconteerd in de prijs van de concessie.

We moeten rekening houden met twee 'opgaves' die fundamenteel anders zijn dan toen de geestelijk vaders van de derde weg het actieve grondbeleid uitvonden. Ten eerste ligt de grootste ruimtelijke uitdaging niet meer in de uitleglocaties, maar in de bestaande voorraad. Hier doen de problemen van de toekomst zich voor. Ten tweede wordt van burgers in toenemende mate verwacht zich te organiseren en het heft in eigen hand te nemen. Een nieuwe grondpolitiek moet eraan bijdragen dat mensen meer zeggenschap krijgen over hun eigen leefomgeving.

Een nieuwe agenda

Het basale idee achter een nieuwe sociaaldemocratische grondpolitiek, is dat iedere ruimtelijke investering in de eerste plaats een maatschappelijke investering is. De realisatie van een woonwijk, winkelcentrum of bedrijventerrein moet een zo groot mogelijk nut hebben voor de gemeenschap. Wanneer een investering puur door de markt georganiseerd wordt, zie je het streven naar rendement terug in de gebouwde omgeving. De gemengde buurt komt er onherroepelijk door onder druk te staan, of krijgt een hoge, publieke prijs. Bovendien is het in een markt-context erg lastig kwalitatief en betaalbaar te bouwen voor de lagere sociale klassen. Wanneer we de negatieve effecten van ruimtelijke investeringen niet overmatig bij de zwakkeren terecht willen laten komen, moeten we de markt temmen en actief grondbeleid gebruiken om anticyclisch te investeren en gemengde en leefbare buurten te realiseren. Zo kunnen gemeenten het publieke belang dienen, ontstaat een stabiele prijsontwikkeling en nemen de risico's af.

Een sturende rol voor de overheid, zonder dat de gemeenschap buitensporige risico's loopt. Het is mogelijk. De gemeente moet dan de mogelijkheid krijgen om grondeigenaren op basis van de gebruikswaarde van hun grond, te dwingen om mee te doen in de ontwikkeling, zonder tot onteigening over te gaan. Alle eigenaren brengen hun bezit in op basis van de gebruikswaarde. Vervolgens delen ze mee in de planbaten. Voor de realisatie van dit plan zijn meerdere modellen mogelijk. Er kan gekozen worden voor een cooperatief model, of voor een nieuwe rechtspersoon die het complex gaat uitbaten. Een dergelijke oplossing zorgt ervoor dat grondeigenaren niet kunnen 'zwartrijden' door te wachten op een hoger bod. Wanneer een (twee-derde) meerderheid akkoord gaat met het idee, en de gemeente het maatschappelijk belang waarborgt, kunnen zij die niet akkoord gaan gedwongen worden om mee te doen, of hun grond tegen gebruikswaarde te verkopen. Dit is herverkaveling en herontwikkeling met een stok achter de deur.

Bouwen in de bestaande stad

De toenemende stedelijke oriëntatie van de economie en de afnemende bevolkingsgroei zorgen ervoor dat de woningbouwopgave van de toekomst niet ligt in grote uitleglocaties, maar in nieuwe ontwikkelingen in de bestaande stad. Wie een bezoek brengt aan de negentiende-eeuwse wijken van Schiedam, of aan Rotterdam Zuid ziet dat een kwaliteitsslag hier nodig is. Het onderhoud laat te wensen over en de bevolking heeft een homogene, sociaal-zwakke samenstelling. Dit zijn de wijken die het begin station vormen voor de Centraal Europese werknemers in ons land. Vaak wonen ze met velen, voor een hoge huur in een slecht onderhouden en tochtige huurwoning. De problemen in de oude stadswijken zijn bekend. Verwacht wordt dat de bloemkoolwijken uit de zeventiger jaren zich spoedig bij het rijtje probleemwijken zullen voegen. Wat deze buurten met elkaar gemeen hebben, is hun 'gepikkelde eigendomsverhouding', zoals dat in goed corporatie-jargon heet. Zowel woningcorporaties, private verhuurders, huisjesmelkers en sociaal-zwakke eigenaar-bewoners hebben bezit in de wijk. Een ieder heeft belang bij een opwaartse ontwikkeling van de woningprijzen, maar het moge duidelijk zijn dat de verschillende eigenaren niet gemakkelijk te organiseren rond dit gemeenschappelijk belang. Sommige gemeenten proberen met stedelijke ruilverkaveling de impasse te doorbreken. Ze lopen tegen allerlei praktische problemen aan. Een klein aantal eigenaren weigert deel te nemen, en een ander deel van de eigenaren kan simpelweg niet opgespoord worden. Als we de binnenstedelijke vernieuwing écht een impuls willen geven, hebben we een nieuwe grondpolitiek nodig. Als de gemeente met de verschillende stakeholders

om de tafel kan om een plan te maken, en een twee-derde meerderheid hier goedkeuring aan kan verlenen, kan vermeden worden dat een klein aantal partijen het proces frustreert. Bovendien is op deze manier gewaarborgd dat ze wel meedelen in de mogelijke opbrengst.

De nieuwe voorwaartse stad

De overheid verwacht van burgers in toenemende mate zelfredzaamheid. In de Wmo wordt verwacht dat mensen eerst een beroep doen op hun sociale cirkel wanneer zij lichte hulp nodig hebben. Ook op andere fronten ontstaan burgerbewegingen die het heft in eigen hand nemen en taken die de overheid laat liggen, op zich nemen. Zeker nu grote ontwikkelaars nauwelijks meer interesse hebben om te bouwen, neemt zelfbouw en collectief particulier opdrachtgeverschap een hoge vlucht. Voor veel gemeenten is het de enige uitweg om toch nog een gedeelte van hun woningbouwproductie te realiseren. Verschillende partijen erkennen elkaars belang en werken samen naar een bepaald doel. De gemeente loopt op deze manier weinig risico, maar heeft echter ook weinig sturingsmodelijkheden. Deze organische manier van stadsontwikkeling is hot. Het oude ontwikkelingsmodel van gemeenten sluit echter niet aan bij deze nieuwe praktijk. De nieuwe vorm van grondpolitiek kan helpen om collectieve actie te bewerkstelligen en om iedereen mee te laten delen in de baten van de ontwikkeling. Een sociaal-democratische grondpolitiek legt de macht bij de bewoner-ontwikkelaars. De gemeente deelt mee in de planbaten, en stelt de kaders voor alle andere betrokken partijen.

Conclusie

In plaats van actief grondbeleid, moeten we als sociaal-democraten streven naar een nieuwe vorm van grondpolitiek, waarbij de risico's bij de private sector liggen, en ruimtelijke investeringen gerealiseerd worden door middel van collectieve actie. Het drastische middel van onteigening is minder nodig wanneer de grondbezitters kunnen meedelen in de planbaten. In zo'n nieuwe vorm van grondpolitiek is er alleen ruimte voor winsten voor ontwikkelaars, wanneer het algemeen belang gediend wordt. Er ontstaat ruimte om het welzijn van burgers centraal te stellen en ruimtelijke investeringen te wegen op basis van het maatschappelijk belang. Zo'n politiek is gebaseerd op het gezonde verstand en sluit aan bij de weerbarstige praktijk in de wijken en in gemeenten die zo graag een kwalitatieve en kansrijke omgeving willen bouwen voor hun inwoners.