

Verevenen: goed voor regionale projecten

Wie wil verevenen bij integrale projecten, die over gemeentegrenzen heen gaan, kan het beste iets nieuws oprichten. Een Regionale Ontwikkelings Maatschappij, een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij of een vereveningsfonds. Dat blijkt uit een seminar van adviesbureau Metrum: "De regionale tussenlaag die in Nederland is ontstaan wordt steeds dikker. Een actieve regionale grondpolitiek is wenselijk." Een terugblik met de initiatiefnemers.

door **Derk van der Laan***



Rémi Adriaansens (voor) en Dick Boeve (achter)

"De tijd dat alleen een bedrijventerrein wordt ontwikkeld, of een stuk infrastructuur apart, is eigenlijk voorbij. Deze constatering van Bert Mooren op ons seminar klopt voor de Randstad, maar eigenlijk ook voor het hele land." Rémi Adriaansens is partner bij Metrum en dagvoorzitter van een seminar over regionale verevening op 26 januari. Dick Boeve is principal

consultant bij dit adviesbureau. Metrum is onderdeel van Atos Consulting. Tijdens het seminar, met rond vijftig deelnemers, gingen inleiders in op ervaringen met regionale verevening tot nu toe. En op de, in hun ogen, beste oplossingsrichtingen (zie kader). Adriaansens: "We zien al tijden dat steeds meer actoren en steeds meer belangen een rol gaan spelen bij ruimtelijke

projecten. Vereveningen zijn sinds jaar en dag gebruikelijk om rendabele en verliesgevende planonderdelen aan elkaar te koppelen. Maar dan ging het altijd alleen om lokale projecten, terwijl we in Nederland steeds meer regionale projecten zien. We hebben het dan over samenhangende plannen over gemeentegrenzen heen die verschillende functies integreren. Daarvoor

zijn de traditionele manieren van verevenen ontoereikend. Vanwege het nog groter aantal betrokkenen, de lange looptijd en de wens om bij zulke projecten goed gebruik te maken van de kennis van de markt. Voor het seminar hebben we onze eigen ervaring op dit gebied bij elkaar gevoegd en een marktverkenning gehouden."

Verevening blijkt een randvoorwaarde te zijn om complexe regionale projecten daadwerkelijk van de grond te krijgen, zo is een rode draad uit de inleidingen en de panel-discussie. Dat betekent dat partijen ook werkelijk op regionale schaal moeten gaan verevenen. Adriaansens: "Het oprichten van een aparte entiteit lijkt de beste manier om bij regionale projecten deze verevening vorm te geven. Daarmee kun je voldoen aan de randvoorwaarden voor zulke projecten, namelijk: slagvaardig opereren en de vereiste ontwikkelkracht kunnen genereren, los van politieke veranderingen. En het actief aankopen van grond plus het vroegtijdig betrekken van de markt."

Verevenen binnen projecten en programma's komt de laatste jaren steeds vaker voor. Oorzaken zijn: teruglopende overheidsbud-

getten, de schaarste aan ruimte en de regionale tussenlaag die in Nederland steeds dikker wordt. Ook het kader dat in ontwikkeling is, zoals de Grondexploitatiewet en de Nota Ruimte, ondersteunen deze trend.

Het gaat de goede kant op

Adriaansens: "De nieuwe Grondexploitatiewet geeft voor alle partijen duidelijke meerwaarde voor lokaal verevenen. Maar de toepasbaarheid ervan bij regionale vereveningsprojecten zal in de praktijk nog moeten blijken. De stemming op het seminar was dat het wel de goede kant op gaat en dat de VNG hier een uitstekende rol bij vervult. Er is duidelijk gehoor op dit punt voor de roep om meer instrumenten in de uitvoeringsfase." Metrum heeft op basis van projectervaring en een marktverkenning op een rij gezet hoe je verevening kunt toepassen, uit te voeren binnen projecten die regionaal (dus meerdere gemeenten) en integraal (dus een combinatie van meerder functies) zijn. Boeve: "Een eerste belangrijk onderscheid is de financiële vormgeving. De keuze tussen een apart opgerichte entiteit, of eenvoudiger manieren: zoals een vereveningsfonds

of via de algemene middelen van overheden. Een ander onderscheid is de manier waarop je verevening organiseert. Dat kan onder andere met een gemeenschappelijke regeling, een CV/BV-constructie, kostenverhaal of gewoon met behulp van contractuele afspraken tussen partijen. Via een gebieds-PPS of een object-PPS kan de markt er vroegtijdig bij worden betrokken. Ons advies is: verevening kan op verschillende manieren worden uitgevoerd, het dient het resultaat te zijn van een proces. Laat elk project daarvoor zijn eigen afweging maken."

En Boeve vervolgt: "Een aparte entiteit kan een actieve regionale grondpolitiek voeren en zo sterk de daadwerkelijke start van een project stimuleren. Het kan gaan om bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij (GEM) of een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM). De naam GEM wordt meestal gebruikt wanneer private en publieke partijen, vaak op één locatie en binnen één gemeente, samen de ontwikkeling uitvoeren. De entiteit noem je een ROM wanneer meerdere publieke partijen de ontwikkelingen binnen een

RISICO'S LOPEN EN INVLOED KRIJGEN

In zijn inleiding op het seminar signaleerde Rémi Adriaansens een verschuiving die gaande is bij ruimtelijke plannen: "Er komt meer aandacht voor het denken in waardecreatie en financiële haalbaarheid. De partijen kijken meer over grenzen heen en willen vaker bindende afspraken vooraf. Verevening krijgt meer belangstelling." Het gaat daarbij om het overhevelen van rechten, risico's, financiële of kwalitatieve waarden tussen winstgevende en verlieslijdende planonderdelen. Om zo een samenhangend programma mogelijk te maken. "Ik constateer," zegt Adriaansens, "dat de overheid op dit punt om is."

Tijdens een tour d'horizon van soorten en voorbeelden van verevening gaf hij aan dat een aparte entiteit oprichten het doorgaans makkelijker maakt om integrale projecten die spelen over gemeentegrenzen heen te realiseren. Al moet, zegt hij, elk project zijn eigen keuze maken.

Adrien Maas, Hoofd afdeling Ontwikkelings- en Grondzaken van de provincie Zuid-Holland, ging in op de veranderende rol in zijn provincie, met de Zuidplaspolder als belangrijkste voorbeeld. In plaats van het klassieke planproces ziet hij een open planproces met veel ruimte voor de uitvoerende partners als voorwaarde voor regionale plannen. Zijn stelling luidde: een actieve grondpolitiek voeren, ook door de provincie, geeft greep op de uitvoering en maakt verevenen pas echt mogelijk.

Zuid-Holland is zelf actief geworden met het aankopen van grond. Maas: "Daarbij maken we een afweging tussen risico's lopen en invloed op het ontwikkelproces krijgen. Bij die beoordeling wegen we mee of we zo mogelijkheden voor verevening tot stand kunnen brengen. We stappen in aan het begin, de meest risicovolle fase van het project. De provincie vermindert haar belang wanneer lokale partijen het project kunnen overnemen. Onze participatie in een uitvoeringsorganisatie kan variëren van 0 tot 100 procent: in de Zuidplas voor 40 procent."

Over de rol van het bedrijfsleven bij regionale verevening ging de bijdrage van Bert Mooren, directeur VNO-NCW West en voorzitter van het Privaat Netwerk Mobiliteit. Met als stelling: om ontwikkelkracht en participatie van marktpartijen te krijgen kun

je het beste een regionaal fonds of een regionale ontwikkelingsmaatschappij stichten: "Minister Dekker bekijkt nu of de kostenlijst van de Grondexploitatiewet aanpassen wenselijk is. En of regionale projecten hiervoor in aanmerking kunnen komen. Het gaat de goede kant op."

Een project waar Mooren forse vooruithang ziet, is W4 bij Leerdorp. Daar realiseren verschillende overheden en de markt een project met woningen, bedrijvigheid, wegen en blauwe en groene functies. Mooren: "Hier toonde het bedrijfsleven aan heel goed zelf met een integraal plan te kunnen komen."

Arno van Kempen, directeur bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van de sector Fysieke en Economische Infrastructuur betrok deze stelling: een groter deel van de waardestijging door bestemmingswijziging dan nu moet ten goede komen aan de gemeenschap. De Grondexploitatiewet, die nu bij de Tweede Kamer ligt en waarvan het schriftelijk verslag is ingediend, biedt een goede basis voor het maken van vereveningsafspraken, verwacht hij. Maar de kostensoortenlijst, de posten dus die de overheid afdwingbaar kan verhalen bij een ontwikkelaar, is nog te onduidelijk om een goede rol te kunnen spelen als het gaat om regionale verevening. Inmiddels is voor de functie waterberging een afdoende convenant gesloten tussen de belangrijkste betrokkenen. Maar als het gaat om het toerekenen van delen van rijksinfrastructuur, van regionaal groen en van investeringen van andere overheden bestaan nog vraagtekens. Van Kempen noemt voorwaarden om in een project kosten afdwingbaar te kunnen verrekenen. Ze moeten in de eerste plaats vermeld staan in de kostenlijst van de wet. Daarnaast gelden drie criteria: de kosten moeten reëel toe te rekenen zijn, degene op wie de overheid verhaal haalt moet er aantoonbaar profijt van trekken, en de mate daarin dient proportioneel aantoonbaar te zijn. Van Kempen pleit ervoor dat er een regeling komt voor bijdragen aan een (regionaal)fonds. Verevenen op vrijwillige basis heeft het risico van ongelijke behandeling in hetzelfde gebied. Sommigen betalen voor bestemmingswijziging en anderen niet.

groter gebied willen sturen. Over een termijn van meerdere jaren, meestal is het een bovengemeentelijke samenwerking met meerdere locaties. Private partijen kunnen hierbij op onderdelen wel zijn betrokken.

Een aparte entiteit maakt het ook mogelijk om enigszins los te opereren van politieke veranderingen door de jaren heen. Dat voorkomt een belangrijke faalfactor: het verzanden in jarenlange politieke besluitvorming. Ook is het zo makkelijker om private partijen vroegtijdig te betrekken bij de ontwikkelingen, bijvoorbeeld door deelname in de CV/BV-constructie of door het opzetten van een gezamenlijke gebieds-PPS. Een aparte entiteit versnelt projecten tot voordeel voor alle belanghebbenden.”

“Andere vormen van verevening lijken minder geschikt voor regionale vraagstukken. Projectenveloppen zijn ontoereikend qua schaalgrootte. De inzet via de algemene middelen geeft onvoldoende politieke zekerheid,” zegt Boeve: “Algemene regelingen zijn onvoldoende sturend om ruimtelijke ontwikkelingen goed vorm te geven. Vaak kun je er niet mee sturen en zo echt gewenste ontwikkelingen niet afdwingen.”

Marktruimte durven maken

Verevening bij regionale ruimtelijke projecten is altijd complex, vanwege het grote aantal betrokkenen, de grote financiële belangen en de lange doorlooptijd. Toch zijn er duidelijke succesfactoren aan te wijzen, zeggen Adriaansens en Boeve: “Zo

moet in de planvorming ruimte worden open gehouden voor uitwerking in latere fasen. Oftewel: er moet duidelijk zijn wát er moet gebeuren, maar de markt kan invullen hóé dat het beste kan. Wel moet er altijd een duidelijk publiek-publiek commitment zijn, met gezamenlijke doelen die gedurende het hele project als basis blijven dienen voor deelname van de publieke partijen. Aparte aandacht moet gaan naar het benutten van waardestijging van locaties binnen het plangebied. Om te kunnen verevenen moet er immers binnen het project een duidelijke verdienpotentie zijn. Hierover moeten al vroeg in het proces afspraken worden gemaakt, zodat de apart op te richten entiteit wordt gevoed met overheidsgeld én met private bijdragen vanuit verdienlocaties. Het bedrijfsleven kan hieraan sterker bijdragen door vroegtijdig mee te denken over het creëren van winstgevend onderdelen. Overheden moeten op hun beurt marktruimte durven creëren. Daarvoor is het wel nodig dat bedrijven, meer dan nu, integraal naar regionale projecten gaan kijken. Dan kunnen ze oplossingen voor een totaal gebied ontwikkelen, niet alleen voor enkel een heel winstgevend deelproject, of infrastructuur of gebouwen. Naast de opbrengstpotentie moet ook de dekking van tekorten duidelijk zijn: er zijn immers altijd meerdere ‘goede doelen’ om overschotten te besteden. Een sterke trekker en een goede uitvoerende organisatie zijn dan vereist

om dit soort projecten succesvol te doorlopen. Met zulke randvoorwaarden zijn projecten op regionaal niveau een goede manier om de ruimtelijke ontwikkeling vooruit te helpen.”

Op het seminar, met gemeenten, provincies en bedrijfsleven, zijn succesvolle en minder succesvolle voorbeelden van regionale vereveningsprojecten besproken. De Zuidplaspolder bijvoorbeeld, waar de provincie actief grond verwerft om die later in het planproces in te brengen. Een voorbeeld waarbij de projectenveloppe duidelijk niet past voor het hele gebied, merkt Adriaansens op, “maar misschien wel nuttig op onderdelen, waar de korrelgrootte genoeg overzichtelijk is.” De omlegging van de weg ten zuiden van Schiphol (N201) in combinatie met ondermeer nieuw bedrijventerrein is een geslaagd project. Omdat het van start gaat en gemeenten de winst op grond inbrengen voor de aanleg van infrastructuur. Toch is het geen voorbeeld van echte PPS, omdat de bedrijven niet vanaf het begin aan tafel werden toegelaten,” zegt hij.

Sijtwende blijft een schoolvoorbeeld van hoe het kan, zegt Boeve: “Omdat hier het bedrijfsleven liet zien zelf heel goed integraal te kunnen denken, veel verder dan het eigen belang keek.” ◀◀

**Derk van der Laan (derk@dvdlaan.nl) is zelfstandig adviseur en journalist op het gebied van ruimte- en grondgebruik, verkeer en vervoer.*

IMPRESSIE



DACO BOKX, BESTUURSLID ZUID-HOLLAND VAN DE NVB, DE VERENIGING VOOR ONTWIKKELAARS EN BOUWONDERNEMERS EN DIRECTEUR BOKX BOUW EN VASTGOED

Randstad Holland, ga er voor!

De Holland Acht (de vier commissarissen van de koningin en de vier burgemeesters) oefenen druk uit op het kabinet om op korte termijn een onafhankelijke commissie in te stellen die nagaat of en hoe een doeltreffend, slagvaardig bestuur van de Randstad Holland kan worden ingesteld om de concurrentiepositie van Nederland in Europa te verbeteren. Zo'n slagvaardig bestuur zou uiteraard in tegenspraak zijn met de gedachte om zoveel mogelijk te decentraliseren, vooral ook in ruimtelijke ordening. Vindt u dat het economische belang van de Randstad Holland prevaleert?

“De Randstad Holland komt niet uit de verf. Zonder ingrijpende maatregelen kijken onze kinderen in 2030 tegen een oneven-

wichtig gebied aan dat kansen heeft laten liggen. Gemiste kansen op het vlak van wonen, bereikbaarheid, recreëren en werken. En gemiste kansen op het vlak van een duidelijke en samenhangende profilering van de Randstad.

De Randstad moet als één samenhangend stadsgebied ontwikkeld en gepositioneerd worden. Op dit moment maken individuele gemeenten bijvoorbeeld nog steeds plannen voor de nieuwbouw van tienduizenden woningen, die op het niveau van de Randstad als geheel verre van optimaal zijn.

De verkeersproblematiek wordt nóg groter. Nieuwbouwwoningen zonder afstemming, gecombineerd met nu al volle snelwegen en provinciale (sluip)wegen betekent nog meer congestie – en frustratie. Wat opgaat voor woningen gaat ook op voor bedrijventerreinen. Nog steeds proberen gemeenten een stadsregio's te veel en te vaak elkaar

vliegen af te vangen. En dat is een zorgelijke constatering, zeker in een drukbevolkte regio als de Randstad.

Het is dan ook terecht dat de Holland Acht aan de bel trekt met het onderzoek naar de mogelijkheden van een slagvaardig bestuur van de Randstad. Stap één van zo'n bestuur is het maken van een duidelijke en gezamenlijke toekomstvisie voor de Randstad. Echt spannend wordt de vraag of de spelers van Randstad Holland bij het maken van plannen en de realisatie daarvan daadwerkelijk macht zullen willen inleveren en wat bijvoorbeeld de rol van de provincies in dit nieuwe spel nog is.

Wat mij betreft: de internationale concurrentiepositie van de Randstad en daarmee die van Nederland is gebaat bij een krachtig en gedragen bestuur, ook de mensen die er wonen en werken willen graag daarin bijdragen: overheid, ga er voor!”